UNIVERSITÉ DE DIJON - FACULTÉ DE DROIT

Le Régime Douanier en Egypte, comparé à celui de la France

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 22 mai 1929 à 14 heures

PAR

Hassan HELMI

Président de la thèse : M. VIGNES, *professeur*

Suffragants : MM. BAUDIN, *professeur*
GIGOUT, *chargé de cours*

LYON
Imprimerie BOSC Frères & RIOU
42, Quai Gailleton, 42

1929

LE RÉGIME DOUANIER EN EGYPTE COMPARÉ A CELUI DE LA FRANCE

UNIVERSITÉ DE DIJON - FACULTÉ DE DROIT

Le Régime Douanier en Egypte, comparé à celui de la France

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 22 mai 1929 à 14 heures

PAR

Hassan HELMI

Président de la thèse : M. VIGNES, *professeur*

Suffragants : MM. BAUDIN, *professeur*
GIGOUT, *chargé de cours*

LYON
Imprimerie BOSC Frères & RIOU
42, Quai Gailleton, 42

1929

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

Les origines du régime douanier actuel de l'Egypte

Jusqu'en 1875, le régime commercial de l'Egypte s'est confondu avec celui de l'Empire ottoman. Si les actes de Londres de 1890 opérèrent la séparation politique de l'Egypte et de la Turquie, c'est seulement le firman impérial du 8 juin 1893, accordé au khédive Ismaïl, qui a reconnu à l'Egypte le droit de négocier directement et de conclure des conventions commerciales avec les puissances étrangères. Aussi les traités de commerce conclus par la Porte, et notamment le traité de 1861 avec la France, lui furent applicables.

La première convention conclue par l'Egypte le fut avec la Grande-Bretagne en 1889. Entre cette date et 1909 de nouvelles conventions intervinrent successivement avec le Portugal (1890), l'Autriche-Hongrie (1890), la Belgique (1891), l'Italie (1892 et 1906),

la France (1902), la Russie (1909). D'autre part, les Etats-Unis (1884), les Pays-Bas (1886), la Suède et la Norvège (1890), l'Espagne (1892) adhérèrent au règlement douanier égyptien.

Ces traités étaient conclus par le khédive en vertu du pouvoir personnel qui lui avait été conféré par le firman de 1873, sans doute avec l'autorisation du Sultan, mais sans un mandat donné par lui (1).

Ils contenaient au surplus la clause de la nation la plus favorisée, avec cette exception toutefois que l'Egypte se réservait le droit de conclure des arrangements spéciaux avec la Turquie, sans qu'aucune autre puissance pût prétendre en bénéficier. Du jeu de cette clause combinée avec la teneur des traités, est résulté l'établissement en Egypte d'un régime douanier conventionnel, uniforme, se suffisant à lui-même, mais rigide, totalement dépourvu de souplesse et singulièrement inapte à servir les intérêts économiques du pays.

Les traités, en effet, notamment celui avec la France, comprennent d'une part une convention commerciale proprement dite, d'autre part divers documents annexes, en particulier un règlement douanier. Ils déterminent donc toute la législation douanière, non seulement les droits applicables, mais aussi la réglementation douanière. Le régime commercial égyptien est complètement sous leur dépendance.

Les droits d'importation — sauf quelques rares exceptions — sont fixés ad valorem à un taux uni-

(1) Pelissie du Rausas. *Capitulations dans l'Empire ottoman*, 2e édit., tome II, p. 195.

forme pour toutes les marchandises ; de même les droits d'exportation. Nous aurons plus tard l'occasion de les examiner plus en détail. Le règlement douanier fixe le mode de perception et de contrôle des valeurs déclarées, les formalités à l'entrée et à la sortie, les délais de paiement, la répression de la contrebande. Les taxes de transit sont supprimées. En ce qui concerne les taxes accessoires, il est référé aux règlements égyptiens avec stipulation de la clause de l'égalité de traitement.

Ces conventions en outre fixent les restrictions apportées à la liberté commerciale, soit en ce qui concerne les prohibitions d'importations, soit quant à l'entrée des navires et cargaisons dans les ports égyptiens.

Il est donc exact de dire que tout le système douanier égyptien est d'ordre conventionnel.

Les divers traités qui étaient intervenus sont venus successivement à échéance; le dernier expire cette année. Mais le régime conventionnel tel qu'il avait été stipulé, subsiste en fait, soit en vertu de modus vivendi, soit parce qu'aucune règlementation différente ne lui a été substituée et que faute de cette réglementation il n'est pas aisé de déterminer le régime qui serait applicable. Il ne faut pas oublier en effet que l'Egypte est encore pays de capitulations et que celles-ci ne régissent pas seulement des questions de juridiction consulaires, mais contiennent aussi des stipulations relatives au commerce extérieur et aux droits applicables aux marchandises importées.

Sans insister en ce moment davantage sur ce

point, nous constaterons que c'est là une situation absolument incompatible avec le développement de l'économie nationale de l'Egypte d'une part, avec son accession au rang d'Etat indépendant d'autre part.

En Egypte — nous le montrerons dans l'un des chapitres de ce travail — l'agriculture a atteint à un stade avancé de développement, mais est exposée, en raison de la monoculture, à de graves crises et doit donc recevoir une orientation susceptible d'en maintenir la richesse. Son industrie d'autre part est parvenue à un certain développement qui montre que, dans des conditions économiques favorables, elle pourra prendre une large essor. Mais à cette industrie et à cette agriculture il faut de toute nécessité, pour qu'elles puissent donner tous leurs fruits, d'une part une protection rationnelle, d'autre part des débouchés à l'étranger. Il faut donc à l'Egypte un régime et un système douaniers susceptibles de jouer ce double rôle.

L'Egypte, d'autre part, est un pays indépendant. Elle doit donc pouvoir librement débattre ses intérêts économiques, se trouver affranchie des entraves qui peuvent lui venir à cet égard soit de l'existence des capitulations, soit de restrictions quant à l'exercice de sa souveraineté extérieure et de son droit de conclure des traités.

Cette œuvre de rénovation économique à accomplir en pleine indépendance doit être entreprise, non à lointaine échéance, mais immédiatement. De toute nécessité, la réforme douanière doit intervenir dans un délai rapproché. Les pouvoirs publics en Egypte, au surplus, s'en préoccupent vivement. Il importe qu'elle

se fasse dans le sens le plus favorable aux intérêts économiques de l'Egypte.

Nous nous proposons, dans cet ouvrage d'étudier le régime douanier actuel de l'Egypte, les conceptions qui doivent dominer l'élaboration de la réforme et enfin les conditions économiques qui commanderont la solution à intervenir. Nous aurons souvent à nous référer, à ces divers points de vue, aux solutions et conceptions qui ont prévalu en France.

Nous étudierons d'abord le mode d'établissement des droits, tant en France qu'en Egypte ; ensuite l'organisation actuelle, les tarifs et le fonctionnement des douanes en Egypte. Nous examinerons les différentes conceptions tarifaires en nous référant principalement à l'évolution suivie sous ce rapport par la France, l'Egypte ne fournissant à cet égard aucune donnée utile. Et enfin, à titre de conclusion, par une description sommaire de la situation économique actuelle de l'Egypte, nous nous efforcerons de déterminer à quelles tendances la réforme envisagée devra se conformer.

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉTABLISSEMENT DES DROITS DE DOUANE

(Autorités qui établissent ces droits)

CHAPITRE I

L'établissement des droits de douane en France

Nous examinerons dans ce chapitre d'abord les conceptions juridiques admises en France quant à l'établissement des droits de douane, puis les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent y procéder en Egypte.

En droit public français, de tradition constante, et du moins jusqu'à ces dernières années, l'établissement des droits de douanes était considérée comme relevant de la compétence législative. Sans doute la règlementation douanière, formalités à l'entrée, répression de la contrebande, mode de perception des droits, a fait l'objet le plus souvent non de lois, mais de décrets ou arrêtés pris par les représentants du pouvoir exécutif ; mais il n'en était ainsi que parce qu'il s'agissait de mesures d'exécution et non pas de l'établissement même de l'impôt.

Constatons d'abord que la doctrine a toujours considéré que l'établissement des droits de douane est une prérogative du Parlement. Ceci n'a rien d'étonnant ; c'est en effet un point bien établi dans le droit public français que c'est au Parlement de consentir et d'établir l'impôt. Le droit de voter l'impôt est en effet un attribut essentiel du pouvoir législatif. Aucun impôt ne peut être établi, supprimé ou modifié qu'en vertu d'une loi. La déclaration des droits de l'homme du 22 août 1789 (art. 14) ; la Constitution des 2-14 septembre 1791 ; la loi du 15 mai 1818 (art. 94) ; le décret du 31 mai 1862 (art. 38) ont établi successivement ou affirmé cette règle. Celle-ci a été maintenue implicitement par les lois constitutionnelles de 1875. Elle est annuellement consacrée et renouvelée expressément par la disposition finale des lois de budget.

Or, on ne saurait sérieusement soutenir que le droit de douane n'est pas un impôt. Il a incontestablement ce caractère.

Cependant ce n'est pas là où se trouve la difficulté. Il s'agit de savoir si le Parlement peut déléguer au Gouvernement le pouvoir d'établir l'impôt et, à notre point de vue, le droit de douane et dans quelle mesure il peut opérer cette délégation.

Constatons d'abord qu'en fait en matière douanière cette délégation s'opère et que la légitimité en a été reconnue par la jurisprudence civile. Cinq arrêts au moins de la Cour de Cassation (Cass. civ. 4 juillet 1825 ; Répert. Dalloz, V° Douane, n° 70. — Cass. civ. 29 décembre 1838 : ibid. n° 967 ; — Cass. civ.

29 novembre 1842 : ibid. n° 72. — Cass. crim. 8 février 1845 : D. 45.1.156. — Cass. Ch. réunies 24 mars 1847 : 47.1.145) ont admis la légalité des décrets règlementaires ayant eu pour objet l'établissement ou la modification de droits de douane, de prohibitions d'entrée, etc.. La question n'a donc pour nous qu'un intérêt spéculatif. Elle est à la vérité très controversée. D'après les uns, tels que M. Beauregard (1), la règle du consentement de l'impôt par le Parlement, notamment en matière de douane, a une valeur constitutionnelle, supralégale, et le Parlement ne peut s'en départir au profit du Gouvernement. M. Bastid, dans un article publié dans la Revue politique et parlementaire du 10 septembre 1928 (2) et auquel nous empruntons en partie l'exposé de la question, se prononce catégoriquement dans le même sens en s'appuyant sur la déclaration des droits de 1789, qu'il estime être encore en vigueur. D'autres, au contraire, comme M. Duguit (3), qui se base sur l'existence d'une règle coutumière, comme M. Carré de Malberg (4), qui admet que le Gouvernement peut intervenir à titre complémentaire en vertu d'une habilitation législative lorsque les textes constitutionnels n'excluent pas celle-ci pour une matière déterminée, — et il estime qu'il n'en est pas ainsi en matière de taxes et de peines, — admettent au contraire la validité constitutionnelle des pouvoirs conférés au Gou-

(1) V. *Monde Economique* du 17 novembre 1894.
(2) Bastid. La récente réforme douanière. *Rev. pol. et parlem.*, 1928, p. 390.
(3) *Traité de droit constitutionnel*, tome IV, p. 564.
(4) *Contribution à la théorie générale de l'État*, tome I, p. 626.

vernement en matière douanière. M. Rolland (1), toutefois, tout en admettant la même extension de la compétence réglementaire du chef de l'Etat, la subordonne à cette condition qu'elle soit limitée à la fois quant à sa sphère territoriale d'application et quant à sa durée.

En tout cas la tradition et la pratique législative ont été longtemps nettement en ce sens que l'établissement du droit de douane est en principe de la compétence législative, bien qu'elle puisse exceptionnellement devenir de celle du pouvoir exécutif. Le régime douanier actuel de la France a son origine dans l'organisation qui était intervenue au cours de la Révolution française et qui avait été substituée au système complexe de la royauté. Or ce régime fut institué par deux lois, celles des 30-31 novembre 1790 et 6-22 août 1791. Celles-ci abolissaient les douanes particulières, les remplaçaient par un tarif unique et réglaient le mode de perception et de surveillance. C'était l'application de la conception qui est à la base de toutes les réformes législatives de l'époque, celle du consentement de l'impôt par la nation. Sans doute certains détails d'application furent réglés par voie règlementaire, mais c'était exclusivement en vue de l'application de la loi, ainsi que les textes intervenus eurent soin de le spécifier. Et le principe de la compétence législative fut observée au point que, pour fixer l'interprétation à donner à certains articles du tarif, ce fut le pouvoir législatif qui intervint.

(1) *Revue du Droit public*, 1924, pp. 42 et s.

Sous le Consulat et l'Empire le pouvoir impératif se substitua pendant un moment au pouvoir législatif. La loi du 29 floréal an X confia au Gouvernement le droit de modifier à titre provisoire les droits d'entrée ou de sortie, ou encore d'établir des prohibitions. Napoléon 1er en usa largement. Il ne se contenta pas d'agir dans les limites de ce texte, mais procéda par mesures définitives qui bouleversaient l'économie existante. Il suffit de rappeler à ce sujet les prescriptions qui servirent de base au blocus continental (décret du 21 novembre 1806).

Sous la Restauration on revient à la tradition de la période révolutionnaire, mais non sans atténuations. La loi du 15 décembre 1814 repose de nouveau sur le principe de la compétence législative. Mais l'art. 34 de cette loi permettait au Roi de procéder en cas d'urgence par mesures provisoires. Toutefois le champ d'application des ordonnances à intervenir était limité. Si à l'entrée le Gouvernement pouvait établir les prohibitions ou augmenter les droits, c'était seulement en ce qui concerne les marchandises de « fabrication étrangère » ; ce qui soustrayait à ces mesures les matières premières et les objets d'alimentation n'ayant pas fait l'objet d'une transformation industrielle. S'il pouvait aussi diminuer certains droits, c'était uniquement ceux qui frappent les matières premières nécessaires à l'industrie. Par contre à l'exportation sa liberté d'action était plus grande et allait jusqu'à pouvoir établir ou suspendre les prohibitions et modifier les droits de sortie. Une conception économique de caractère protectionniste était certai-

nement à la base de ces dispositions. Il s'agissait de réserver au Gouvernement la possibilité de protéger l'industrie nationale soit en frappant les produits concurrents, soit en facilitant l'entré des matières premières, et au besoin des produits manufacturés.

Toutefois, non seulemnt les mesures ainsi prises par le Gouvernement royal ne pouvaient entervenir qu'à titre provisoire, mais de plus la ratification en devait être donnée par le pouvoir législatif. Les ordonnances devaient être soumises au Parlement au cours de la première session utile.

Cette loi a réglé les pouvoirs gouvernementaux en matière de douanes pendant presque tout le XIX° siècle. Certains textes sont cependant venus donner au pouvoir exécutif encore quelques prérogatives particulières en la matière ; ainsi la loi du 5 juillet 1836, art. 5, lui donna le droit d'accorder le bénéfice de l'admission temporaire, celle du 27 juillet 1822 fut considérée comme l'habilitant à établir certaines amendes. En 1887 (loi du 21 mars) il reçut la faculté de suspendre les droits sur les céréales. Le Gouvernement se réserva en outre toujours depuis 1814 le pouvoir de régler l'Administration des douanes ou d'interpréter la loi.

Nous ne mentionnons que pour mémoire ici l'art. 3 du senatus-consulte du 25 décembre 1852 qui donnait au Président de la République le droit de modifier le tarif des douanes par des traités de commerce. Il fut en effet abrogé au bout de peu d'années d'abord par le senatus-consulte du 8 septembre 1869, art. 10, puis par les principes sur lesquels reposent les lois cons-

titutionnelles de 1875. Encore est-il qu'il avait donné pendant quelque temps au pouvoir exécutif des pouvoirs beaucoup plus larges que ceux qu'il tenait de la loi de 1814 et qu'il avait mis sérieusement en échec le principe de la compétence législative en la matière.

La loi du 11 janvier 1892, complétée par quelques textes postérieurs, tout en laissant substituer la législation de 1814 la modifie cependant sur certains points.

En ce qui concerne les droits sur les blés et farineux alimentaires, le pouvoir qu'avait le gouvernement de réduire les droits est maintenu ; sous cette réserve que lorsque le droit sur le blé sera réduit, les droits sur la farine et le pain devront subir une réduction proportionnelle. De ce pouvoir il a été usé notamment par les décrets des 3 et 4 mai 1898.

D'autre part, mais alors il s'agit d'une mesure obligatoire, lorsque le Gouvernement dépose un projet de loi opérant sur certains produits agricoles des relèvements de droits, il doit rendre ceux-ci immédiatement applicables par décret ; c'est la loi du cadenas. La perception n'en est toutefois opérée que sous condition de restitution si les nouveaux droits n'étaient pas acceptés par le Parlement.

L'art. 6 de la loi de 1892 autorise le Gouvernement à appliquer des surtaxes et à établir des prohibitions à l'entrée sur les marchandises en provenance de pays qui feraient aux produits français un régime défavorable résultant de prohibitions ou surtaxes. Inversement il recevait le pouvoir de concéder à titre provisoire les droits du tarif minimum à certains pays, en attendant la conclusion d'accords commerciaux.

On voit apparaître ici une préoccupation nouvelle. Sans doute la protection à accorder à la production française reste au premier plan. Mais le législateur veut aussi donner au pouvoir exécutif des moyens de rétorsion et de pression afin de l'armer dans les négociations commerciales qui aboutiront aux traités de commerce et à la concession du tarif minimum.

En ce qui concerne l'admission temporaire il y a cependant une restriction importante par rapport à ce qui était admis jusque là et la compétence législative s'affirme avec vigueur. Le bénéfice n'en pouvait désormais être accordé, sauf quelques exceptions limitativement énumérées, qu'en vertu d'une loi, après avis du Comité Consultatif des Arts et Manufactures.

La loi du 29 mars 1910 portant revision du tarif général des douanes fut encore plus restrictive. Elle remplace par des dispositions nouvelles l'art. 34 de la loi du 17 décembre 1814 et l'art. 8 de la loi du 4 janvier 1892. En vertu du nouveau texte, le Gouvernement pourra relever les droits, mais seulement en vue d'une éventualité déterminée, la rétorsion, et pour un pays particulier, celui qui applique aux produits français un régime différentiel défavorable ou les frappe de taxes particulièrement élevées. La nouvelle orientation qui résultait de la loi de 1892 s'accuse ainsi. Le tarif minimum assure théoriquement à la production française toute la protection dont elle a besoin. Le tarif maximum pénalise au point de vue de l'importation les pays qui ne font pas à la France des concessions stabilisées par les traités de commerce. Mais de plus, au cas de guerre douanière des surtaxes pour-

ront frapper la totalité ou partie des marchandises originaires d'un pays déterminé. Ces surtaxes peuvent atteindre le double des droits inscrits au tarif général ou même la valeur de la marchandise, lorsqu'il s'agit de pays qui frappent les marchandises françaises de surtaxes ou de droits particulièrement élevé~ ; elles seront équivalentes aux surtaxes frappant les produits français lorsque ceux-ci sont traités moins favorablement que les produits d'autres Etats. Enfin les produits exempts de droits pourront, dans les mêmes hypothèses, être frappés d'un droit ad valorem allant jusqu'à 50 %.

C'est donc bien en vue de l'éventualité d'une guerre de tarifs que ces pouvoirs exceptionnels sont accordés. Les préoccupations protectrices apparaissent cependant dans cette autre disposition qui autorise l'établissement de droits compensateurs frappant les marchandises, taxées ou non, qui bénéficient dans leur pays d'origine ou de provenance d'une prime directe ou indirecte à l'exportation.

Enfin, comme la guerre douanière peut se manifester non seulement par l'élévation des droits de douane proprement dits, mais aussi par l'établissement de taxes accessoires ou l'assujettissement à des formalités gênantes pouvant en fait mettre obstacle à l'importation, des mesures analogues sont également autorisées à titre de rétorsion et laissées à l'initiative gouvernementale.

Ces droits, surtaxes, taxes et formalités, c'est le Gouvernement qui reçoit l'autorisation de les établir. Mais des garanties plus étroites que par le passé sont

établies. Une garantie de forme : le décret doit être pris en Conseil des Ministres. Des garanties de fond : d'une part les cas dans lesquels ces mesures peuvent intervenir sont spécifiées, d'autre part la nature de ces mesures et leur maximum, lorsqu'il s'agit de droits, sont fixés. Si donc il y a compétence gouvernementale, celle-ci est maintenue dans des limites plus étroites que par le passé. Notamment le pouvoir du Gouvernement d'établir des prohibitions à l'entrée est supprimé.

Il est vrai cependant qu'aux termes de la disposition finale de cet art. 34, le Gouvernement pourra « d'urgence prendre toutes dispositions appropriées aux circonstances, dans les cas où les mesures arrêtées par les pays étrangers seraient de nature à entraver le commerce français », ce qui est une formule très compréhensive. Il est vrai aussi que la loi du 12 juillet 1906, non abrogée par la loi de 1910, autorise le Gouvernement au cas de mobilisation totale de l'armée à suspendre les taxes douanières en tout ou en partie, sur les marchandises nécessaires à l'alimentation des troupes. Mais ce second texte vise une hypothèse tout-à-fait exceptionnelle au cours de laquelle sa légitimité et son opportunité ne sauraient sérieusement être mises en doute. Quant au 1[er] il doit se combiner avec l'ensemble du texte de l'art. 34 et s'interpréter en ce sens qu'il ne fait que confirmer, en vue de l'éventualité d'une guerre douanière, les pouvoirs donnés au Gouvernement par les alinéas précédents (1).

(1) V. Bastid. *Op. cit.*, p. 399.

Au cours de la guerre de 1914-1918 cependant, et depuis, les pouvoirs du Gouvernement ont été graduellement accrus, sous la pression d'abord de nécessités créées par les hostilitées, puis de la crise monétaire.

Par la loi du 6 mais 1916, dont l'application fut prorogée jusqu'en 1922, le gouvernement français fut autorisé à prohiber l'entrée des marchandises étrangères et à augmenter les droits de douane. La loi du 29 juillet 1919 prévoit la mise en application provisoire, par décrets rendus en Conseil des Ministres, des réductions de droits consentis à certains Etats à la suite de négociations internationales. Par contre la loi du 6 avril 1926 dont l'objet était de relever les droits inscrits au tarifs général des douanes ne contient pas de délégation nouvelle au Gouvernement.

Nous arrivons ainsi à la fameuse loi du 3 août 1926, portant ouverture de crédits supplémentaires sur l'exercice 1916 et qui, par son art. 1[er] autorisait le Gouvernement à procéder par décrets, jusqu'au 31 décembre 1926, à des simplifications d'ordre administratif en vue d'assurer la réalisation d'économies. Cette loi créait ou modifiait un certain nombre d'impôts ou de taxes (droits sur les boissons, impôts sur les transports, droits sur les automobiles, taxe sur le chiffre d'affaires, taxe de première mutation, etc). Mais en outre elle conférait au Gouvernement, au moins en deux matières relevant de la législation fiscale, des droits exorbitants considérés jusque là comme étant de la compétence législative.

D'une part, le Gouvernement était autorisé à procéder à un rajustement, à la valeur de la monnaie, des tarifs, droits, taxes et impôts spécifiques, des droits fixes, des droits minima et d'une façon générale de tous les droits liquidés autrement que sur des sommes et des valeurs ; des prix de vente des monopoles fiscaux, des tarifs des postes, télégraphes et téléphones. Il pouvait fixer par décrets les conditions d'application de ces nouveaux tarifs dont le maximum était d'ailleurs indiqués par la loi (six fois les tarifs existants au 1er juillet 1914 : six fois les tarifs initiaux pour les impôts créés après cette date).

D'autre part le Gouvernement recevait, par l'art. 13, le pouvoir de procéder au rajustement des droits de douane, y compris les majorations édictées tant par les décrets instituant les cœfficients rendus en exécution de la loi du 6 mai 1926 que par la loi du 6 avril 1926. Ce rajustement devait s'opérer par décrets rendus en Conseil des Ministres. Il n'était autorisé d'ailleurs qu'à titre provisoire et jusqu'à la promulgation de la loi portant révision du tarif général des douanes, loi qui au surplus n'est pas encore intervenue. Ce pouvoir était accordé d'après le texte même de l'art. 13 « en raison des inégalités créées par la situation monétaire actuelle ».

Il était spécifié, pourtant, à l'art. 15 que les décrets, intervenus en vertu du texte précité, devaient être soumis à la ratification des Chambres dans les deux mois qui suivraient leur promulgation, si les Chambres étaient réunies, sinon dans le mois qui suivrait leur plus prochaine réunion.

A cette extension de la compétence gouvernementale en la matière, s'en est ajoutée une autre, encore plus significative, malgré le temps restreint pour laquelle elle fut accordée. Nous voulons parler de la loi du 27 juillet 1927,autorisant le Gouvernement à apporter certaines modifications au tarif douanier et précisant les conditions de leur mise en application.

L'art. 1er de cette loi autorisait le Gouvernement, à titre exceptionnel et pendant une durée de 3 mois, à modifier les droits de douane dans la mesure où il serait nécessaire pour conclure d'urgence les accords commerciaux.

Les tarifs toutefois ne pouvaient entrer en vigueur qu'à titre provisoire et conjointement avec les accords qui les motivaient.Ils devaient être soumis aux Chambres en même temps que les accords. A défaut d'approbation ces tarifs et accords cesseront leurs effets 28 jours après la décision de rejet. Une exception est toutefois apportée à la généralité de ce texte. Les modifications par décret ne pouvaient affecter les droits portant sur les objets d'alimentation et les vêtements à l'exception de la bonneterie.

Accessoirement la même loi supprimait à titre définitif un certain nombre de prohibitions et de droits de sortie (animaux vivants et leurs produits, matières végétales, etc...) et autorisait l'admission en franchise d'animaux reproducteurs de race pure.

Au nouveau transfert de pouvoirs ainsi opéré au profit du Gouvernement il y a une triple limitation.

En ce qui concerne la durée d'abord, et quant aux matières pouvant faire l'objet de nouveau droits (mais à ce point de vue la délégation reste encore très large), ainsi que nous venons de voir. Puis quant aux conditions dans lesquelles les droits peuvent être modifiés ; il faut que ce soit en vue de la conclusion d'accords commerciaux et en même temps que cette conclusion. Le but poursuivi était même de parvenir à la condition de telles conventions.

L'économie du nouveau texte tendait principalement vers l'abaissement de certains droits en échange de concessions accordées par les pays étrangers. Les nouveaux droits étaient fonction du traité. Si le traité disparait ou est rejeté par les Chambres, le nouveau tarif lui aussi disparait.

Cependant, dans ce système, — et on le lui a assez reproché, — le principe de l'autonomie du tarif qui jusque là avait été a peu près préservé, disparait. Sous la pression des négociations des abaissements de tarifs ont été consentis, uniquement en vue du maintien de débouchés à l'étranger et sans souci réel de la protection de l'industrie nationale, et chose peut-être encore plus sérieuse, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, par les mesures de rétorsion éventuelles de pays moins favorisés, les droits ainsi abaissés en considération d'un pays déterminé ont fini par être les droits de base applicables aux produits de toute provenance. C'était là donner au Gouvernement le pouvoir non seulement de modifier les droits sous l'empire de certaines nécessités, mais celui de modifier de fond en comble, pour des caté-

gories étendues de produits, l'économie même du régime douanier.

Aussi peut-on dire que la loi de 1927 tendait à réaliser au moins partiellement, par la seule voie gouvernementale, cette révision du tarif que le Parlement devait opérer lui-même, mais dont l'élaboration se révélait si difficile. La loi de 1927, sans doute, n'est plus en vigueur, puisque sa durée d'application n'a pas été prorogée. Mais elle a abouti à un certain nombre d'accords, ainsi que nous le verrons dans une autre partie de cet ouvrage, qui ont eu une répercussion profonde sur la conception douanière de la France. Aussi il n'est pas étonnant que sa valeur et son opportunité aient été âprement discutées (1).

Si nous voulons résumer cet exposé et indiquer en raccourci quels sont actuellement en France les pouvoirs du Gouvernement en matière de tarification douanière, nous n'avons qu'à nous reporter au décret de codification des douanes, du 18 décembre 1926, pris en exécution de l'art. 1er de la loi du 3 août 1926 et qui, à l'exception de la loi du 27 juillet 1927, postérieure en date et d'ailleurs non prorogée, codifie tous les textes nous intéressant.

Le Gouvernement peut procéder (art. 6) par décret rendu en Conseil des Ministres, jusqu'à la promulgation de la loi portant révision du tarif des douanes, au rajustement des droits de douane, en raison des inégalités créées par la situation monétaire. Il peut provisoirement et en cas d'urgence, par simple décret, di-

(1) *V.* notamment l'article précité de M. Bastid, *Revue politique et parlementaire*, octobre 1928, pp. 49 et s.

minuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures (art. 7). Dans des circonstances exceptionnelles et lorsque le prix du pain sélève à un taux menaçant, il peut encore, mais en l'absence des Chambres seulement, suspendre en tout ou en partie les droits sur certains produits (farines, grains, pâtes, fécules, biscuits, etc., art. 8). Les conditions d'importation des céréales étrangères peuvent être déterminées par décret contresigné par le Ministre de l'Agriculture, après avis de l'Office des céréales ; le remboursement partiel ou total des droits sur les blés étrangers pour la fabrication du pain peut être autorisé par décret rendu en Conseil des Ministre (art.9). De même par décret en Conseil des Ministres, le Gouvernement peut en cas de mobilisation totale suspendre les taxes sur certains produits (art. 10). — L'art. 17 vise l'établissement par décret de surtaxes, de droits ad valorem ou encore de formalités à titre de rétorsion au cas de traitement différentiel appliqué aux marchandises françaises ; un décret en Conseil des Ministres est nécessaire. Des décrets peuvent encore provisoirement et en cas d'urgence permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol ou de l'industrie nationale (art. 26), notamment celle des armes (art. 27). Enfin le Gouvernement peut rajuster à la valeur de la monnaie les taxes accessoires (art. 28). Quant à la loi du cadenas, elle se trouve codifiée sous l'art. 11.

Dans les cas prévus aux art. 6, 7, 13, 17, 26, les décrets intervenus doivent être ratifiés par le pouvoir législatif.

Il nous reste à indiquer les pouvoirs qui appartiennent au Gouvernement en matière de négociation des conventions de commerce. Ces pouvoirs tels qu'ils subsistent et sont définis dans l'art. 14 de la codification dérivent d'ailleurs des lois douanières fondamentales et non des dispositions occasionnelles intervenues depuis la geurre. Ils sont l'application des principes fondamentaux qui régissent la législation douanière française et en particulier du système du double tarif.

Le Gouvernement peut appliquer par décret (simple) le tarif minimum :

— Aux produits ou marchandises originaires de pays qui bénéficient des tarifs conventionnels antérieurement au 1er février 1892 et qui consentent de leur côté à appliquer aux marchandises françaises le traitement de la nation la plus favorisée ;

— Aux marchandises originaires des pays qui feront bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et qui leur appliqueront les tarifs les plus réduits ;

— A titre provisoire aux huiles minérales originaires des pays qui ne jouissent pas à l'entrée en France du traitement de la nation la plus favorisée ;

— Aux produits et marchandises originaires des Etats-Unis d'Amérique et de l'île de Porto-Rico inscrits au tableau A annexé au tarif. Les concessions ainsi accordées peuvent être retirées en tout ou en partie par décret exécutoire trois mois après sa publication au cas où les droits aux Etats-Unis seraient

relevés pour les produits français ou aboutiraient à un traitement différentiel pour ces produits.

L'application du tarif général antérieur au 29 mars 1910 peut être maintenue par décret aux produits et marchandises originaires des Etats-Unis inscrits au tableau B annexé au tarif. La même faculté est accordée pour les marchandises, sans distinction, originaires des pays qui n'assujettissent pas les produits français à un traitement différentiel quelconque ; mais alors la ratification parlementaire est nécessaire.

D'autre part le Gouvernement peut négocier avec les pays étrangers, pour une durée déterminée, la concession de réductions de droits calculées en fonction du tarif général. Les réductions ainsi accordées en échange d'avantages corrélatifs peuvent être mises provisoirement en application par décrets rendus en Conseil des Ministres. Ces décrets doivent être soumis à la ratification des Chambres.

Cet exposé nous permet de constater que si, en principe, dans la législation française, il appartient au Parlement français de déterminer le régime douanier du pays et les droits de douane applicables, des dérogations nombreuses ont été accordées en vue de circonstances exceptionnelles, et notamment pour permettre de répondre par des mesures de rétorsion à la situation désavantageuse qui serait faite dans certains pays étrangers aux produits français, et de soutenir les luttes de tarifs.

Sans doute en règle générale le contrôle parlementaire reste nécessaire sous forme de ratification. Mais

ce contrôle n'est pas sans se révéler languissant et inefficace. Si les projets de loi à cet effet sont déposés en temps utile, la décision et le vote n'en interviennent en règle générale que très tardivement, à un moment où s'est créé un état de fait auquel on ne peut plus guère toucher, ou lorsque les faits mêmes qui avaient donné lieu aux mesures intervenues ayant cessé d'exister, celles-ci se sont trouvé abrogées.

Il est remarquable toutefois qu'en ces dernières années la tendance à étendre sous ce rapport les attributions gouvernementales s'est considérablement développée.

Sous l'empire des lois douanières fondamentales de la France, celles de 1892 et de 1910, le Gouvernement était déjà armé d'un large droit de négociation et avait une grande latitude pour la conclusion des accords commerciaux. Mais ce droit il ne pouvait l'exercer que sur les bases d'un tarif fixé légalement, comportant un minimum au-dessous duquel il ne pouvait descendre. Et ce droit était subordonné à des conditions très précises, telle que la concession par les Etats avec lesquels les conventions intervenaient, de la clause de la nation la plus favorisée.

A la suite de la guerre ce droit s'est trouvé singulièrement élargi. Le Gouvernement a pu et peut procéder encore à des rajustements de droits ; il a pu négocier des traités sur la base de droits non inscrits au tarifs en vigueur et il a pu mettre ces droits en vigueur à titre provisoire proprio motu.

Le Gouvernement a même failli obtenir des pouvoirs encore plus larges. Le projet de loi portant ré-

vision du tarif général des Douanes le 11 août 1926, devant la Chambre, — projet déposé en blanc et dont le texte ne fut connu que plusieurs semaines plus tard, — conférait au pouvoir exécutif de nouvelles prérogatives en matière douanière. C'est ainsi que les droits du tarif devaient être majorés ou diminués, à la fin de chaque trimestre, d'après l'indice moyen des prix de gros, cela par décret pris en Conseil des Ministres.

Les produits et les cas pour lesquels les droits pouvaient être suspendus en raison de circonstances exceptionnelles étaient multipliés (art. 5). De même était étendue la faculté de diminuer par décrets les droits sur les matières premières et celle de suspendre les droits en cas de mobilisation générale (art. 7). Enfin la règlementation par décret des prohibitions d'entrée ou de sortie se trouvait facilitée dans une large mesure.

Si nous relevons encore ce fait que la loi du 27 juillet 1927 dont nous avons expliqué plus haut la portée, est intervenue en réalité par suite de l'impossibilité où paraissait être le Parlement d'aboutir en ce qui concerne la réforme douanière, et que par suite du jeu de la loi du cadenas plusieurs des droits spécifiés au projet de loi du mois d'août 1926 étaient entrés automatiquement en vigueur, nous devons bien constater que l'on en était venu à une impasse, et que la confusion régnait en maîtresse, au point que le seul moyen d'aboutir paraissait bien être l'octroi au Gouvernement des pouvoirs exceptionnels que celui-ci demandait. La complexité et la longueur probable des

débats, les prétentions et protestations contradictoires des différentes catégories de producteurs, la difficulté pour les représentants de la nation de prendre parti entre les différents intérêts en présence, tout cela explique la solution anormale qui finit par prévaloir. Mais il n'en reste pas moins qu'il y avait là un glissement vers la création d'un état de fait qui ne pouvait que soulever, au point de vue constitutionnel, des objections et des critiques juridiques.

CHAPITRE II

L'établissement des droits de douane en Egypte

La situation actuelle de l'Egypte, au point de vue spécial qui nous occupe, est réglée par deux textes ; d'une part les actes signés à la Conférence de Londres du 15 juillet 1840 et le firman de 1873, d'autre part la déclaration d'indépendance du 28 février 1922 à laquelle se rattache le rescrit royal n° 42 de 1923 établissant le régime constitutionnel de l'Etat égyptien.

L'acte de 1840 avait constitué en province autonome et privilégiée de l'Empire ottoman (1), l'Egypte qui recevait un statut international réglant ses rapports avec la Porte. De plus, comme nous l'avons dit dans notre introduction, le firman du 8 juin 1873 accorda au khédive le droit de négocier et de con-

(1) *V.* Fauchille. *Dr. intern. public*, tome I, n^{os} 189 et 191. — Pelissié de Rausas. *Régime des Capitulations dans l'Empire ottoman*, tome II, p. 179.

clure directement des conventions commerciales avec les Etats étrangers. A la suite des traités signés par l'Egypte en vertu des pouvoirs dont ainsi elle bénéficiait, ce pays s'est trouvé soumis, nous l'avons montré également, à un régime douanier entièrement conventionnel resté en vigueur jusqu'à maintenant. Nous n'avons pas à revenir sur ce point.

Mais depuis 1914 et a fortiori depuis le traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923, les attaches entre ce pays et l'Egypte sont entièrement rompues. Après avoir été durant la guerre un protectorat de la Grande-Bretagne, l'Egypte depuis 1922 est un Etat indépendant qui, à cet égard, semblerait devoir bénéficier d'une liberté législative entière en matière douanière, sous la seule réserve des traités antérieurement signés et encore en vigueur.

Mais à ce pouvoir législatif normal il est fait échec dans une certaine mesure, — plus faible cependant que souvent on ne le pense, — par l'existence des capitulations.

Sans doute par suite des traités de paix de 1919 et de 1920, le traité de 1840 doit être considéré comme abrogé dans les relations entré la Turquie d'une part, la Grande Bretagne et les autres puissances alliées et associées, parties aux mêmes traités, et aussi l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie. Seule la Russie paraîtrait pouvoir encore s'en prévaloir (1). Mais l'abrogation de cet instrument diplomatique n'a pas fait tomber les traités et accords commerciaux signés par l'Egypte.

(1) Fauchille, *Tr. de Dr. international*, tome I, n° 189.

D'autre part, si les capitulations ont été supprimées en Turquie par le Traité de Lausanne, cette abrogation ne pouvait produire effet en ce qui concerne l'Egypte qui, par suite de l'établissement du protectorat anglais, avait cessé certainement de dépendre, à quelque titre que ce fût, de la souveraineté ottomane.

Les traités et en particulier les capitulation (1), intervenus entre la Turquie et les puissances étrangères, ont donc continué à produire effet en Egypte. L'établissement d'un protectorat et ultérieurement la reconnaissance, de l'indépendance de ce pays par l'Angleterre, n'en a pas entraîné l'abrogation (2).

Si, en effet, des firmans spéciaux avaient élargi ultérieurement les droits du vice-roi à l'égard de la Porte, ils n'avaient pu abolir ni même modifier d'une manière essentielle le régime créé par la Conférence de 1840 (3).

Ainsi le principe même de l'application des capitulations a toujours subsisté comme les Gouvernements égyptien succesifs n'ont jamais songé, d'ailleurs, à le contester (4), et a été au contraire affirmé à plusieurs reprises.

Lorsque, le 8 avril 1904, la France et l'Angleterre réglèrent leur situation en Egypte et au Maroc, l'accord intervenu reconnaissait à la France les droits et privilèges dont elle jouissait en Egypte en vertu des

(1) *Sur la nature des Capitulations. V.* Fauchille. Tome I, n° 905.
(2) *Conf.* Fauchille. Tome I, n° 902.
(3) *V.* Pelissié de Rausas. Tome II, n° 179.
(4) Ruzé. La situation internationale de l'Egypte. *Rev. de Droit international*, 1922, p. 387.

traités, conventions et usages. Le 2e article secret annexé à la déclaration du 8 avril 1904, portait que l'Angleterre n'avait pas l'intention d'imposer aux Puissances des modifications au régime des capitulations ; que si elle était amenée à envisager l'opportunité d'introduire en Egypte des réformes à cet égard, la France ne refuserait pas de les examiner, mais sous condition de réciprocité pour le Maroc. En 1914, quand par sa déclaration du 18 décembre, l'Angleterre place l'Egypte sous son protectorat, elle annonce son intention de modifier les capitulations à la cessation des hostilités. Le fameux mémorandum de Lord Milner du 18 août 1920 (1) proposait que les droits résultants pour les différents gouvernements étrangers des capitulations, fussent transférés à son propre gouvernement qui ainsi aurait été chargé seul de la protection des étrangers. Elle voulait ainsi se réserver un droit d'intervention et de surveillance. Ce droit aurait été exercé par l'intermédiaire d'un représentant spécial envoyé à titre extraordinaire et qui aurait eu un droit de préséance sur tous les autres représentants étrangers. Elle déclarait au surplus qu'elle n'exercerait ce droit que lorsque les lois égyptiennes établiraient au préjudice des étrangers une différence de traitement injuste en matière de taxation, ou lorsqu'il s'agirait de lois incompatibles avec les principes de législation commune à tous les Etats jouissant du régime des capitulations. Au surplus le pouvoir du gouvernement égyptien de conclure des traités ou

(1) *V.* le texte de ce mémorandum dans l'ouvrage de Mme Juliette Adam : *L'Angleterre en Egypte*, p. 319.

accords se trouvait limité. D'autre part les dispositions du memorandum relatives à la nationalité auraient eu pour effet d'exclure totalement le principe du jus soli comme correctif de celui du jus sanguinis, de diminuer dans une forte proportion le nombre des nationaux égyptiens et d'augmenter celui des étrangers jouissant des capitulations (1).

Les réserves égyptiennes à ce memorandum visent sous le n° 11 la faculté pour l'Egypte d'être partie dans les négociations qui seraient menées par la Grande-Bretagne avec les Puissances pour parvenir à l'abolition des capitulations et sous le n° 3 la liberté pour l'Egypte de conclure les traités économiques et commerciaux.

Le projet de convention établi par Lord Curzon en novembre 1921 et soumis à Adly Pacha déclarait que le gouvernement de Sa Majesté britannique continuerait à conduire les négociations pour l'abolition des capitulations avec les diverses puissances en jouissant, et acceptait d'être responsable de la protection des intérêts légitimes des étrangers en Egypte, mais que toutefois il conférerait avec le Gouvernement égyptien avant de conclure aucun traité formel à ce sujet.

Le maintien en vigueur des capitulations jusqu'à la proclamation de l'indépendance, malgré l'établissement du protectorat ne fait donc aucun doute. Mais inversement nous constatons la préoccupation cons-

(1) *V.* Yeghen. *Le Canal de Suez et la Réglementation internationale des canaux interocéaniques*, pp. 145 et 146.

tante des représentants de la nation égyptienne d'y mettre fin.

La déclaration anglaise du 28 février 1922 qui consacrait l'indépendance de l'Egypte ne modifiait rien à ce point de vue. La déclaration réserve en effet « absolument à la discrétion du gouvernement de Sa Majesté », « la protection des intérêts étrangers en Egypte » jusqu'au moment où il aura été possible de conclure des accords à ce sujet. Et il est ajouté qu'en attendant la conclusion de tels accords, le statu quo en cette matière restera intact.

Ainsi le régime des capitulations subsiste ; il ne pourra prendre fin ou être modifié que par un accord entre l'Egypte et la Grande Bretagne d'une part, entre ces deux pays et les puissances capitulaires d'autre part. La Grande Bretagne et l'Egypte poursuivent l'une et l'autre ce but, mais sur des plans différents. L'Angleterre cherche à se faire attribuer la protection des intérêts étrangers en Egypte, et à substituer aux capitulations un régime ressemblant singulièrement à un protectorat qui lui assurerait un véritable contrôle sur l'administration et la justice égyptiennes, et lui permettrait, sous couleur de veiller aux intérêts étrangers, d'assurer surtout des avantages à ses propres ressortissants. A cela l'Egypte ne consentira pas. Elle entend obtenir le droit de veiller elle-même à la protection des étrangers.

Il y a d'ailleurs à ce point de vue un mouvement de résistance chez les puissances qui bénéficient des capitulations. Sans doute l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie ont dû accepter par les trai-

tés de Paix de Versailles (art. 147 et s.), de Saint-Germain (art. 102 et s.), de Neuilly (art. 63), de Trianon (art. 86 et s.), avec la reconnaisance du protectorat britannique, la renonciation au bénéfice des capitulations (1). Mais ces stipulations ne valaient que pour ces 4 Etats et non pour les autres signataires des Traités. Et d'autres pays capitulaires qui ont signé en 1920 et 1921 avec l'Angleterre des conventions ayant le même objet, tels la Grèce, le Portugal, la Norvège, la Suède, le Danemark n'y ont consenti non pas à partir d'une date fixe, mais seulement à partir de la mise en vigueur d'une organisation judiciaire nouvelle sous l'autorité et le contrôle du Gouvernement anglais. La question reste donc entière.

Demandons-nous donc dans quelle mesure l'existence de ce régime de capitulations restreint la liberté du Gouvernement égyptien ? Nous rappellerons d'abord que d'une manière générale les droits conférés en Egypte aux étrangers par les capitulations, comprennent des privilèges d'ordre commercial, l'immunité des taxes personnelles établies sans l'assentiment de leur gouvernement, l'inviolabilité du domicile, des garanties contre les arrestations arbitraires, l'exemption de la juridiction des tribunaux locaux, auxquels depuis 1876 se trouvent substitué les tribunaux mixtes pour les affaires civiles, alors que les tribunaux consulaires continuent à connaître, en partie, des affaires criminelles (2). Il est incontestable

(1) La convention du 16 juin 1925 entre l'Allemagne et l'Egypte a rétabli provisoirement la justice consulaire allemande en Egypte.
(2) Rozé. *Op. cité, Rev. int. Dr. intern.*, 1922, p. 80.

que les capitulations apportent au progrès de l'Egypte une grave et injustifiable entrave en tant qu'elles multiplient abusivement les juridictions, et exemptent les étrangers de l'application des lois et règlements locaux, ainsi que du paiement de certains impôts (1).

Elles entravent en particulier l'élaboration du régime douanier de l'Egypte. Sans doute la nation égyptienne ne songerait jamais à faire échec aux libertés garanties par les capitulations ; telle la liberté d'établissement (art. 1 et s. de la capitulation de 1835 (France) reproduite et confirmée par toutes les capitulations postérieures), la liberté de circuler (art. 1er de la même capitulation ; art. 20 et 59 de celle de 1740, France), celle aussi de commercer, dont à vrai dire les deux autres ne sont que le moyen (art. 1er de la capitulation de 1535 ; art. 20 de celle de 1740).

Mais en outre ces textes à portée générale, il y a dans les capitulations une série d'autres dispositions plus spéciales qui règlementent et fortifient ce droit de commercer, au point que l'interprétation trop large qui en serait faite porterait atteinte au droit de légiférer d'un Etat indépendant et parvenu au même stade de civilisation que les autres Nations policées. Les unes ont pour but de prémunir les négociants étrangers contre les exactions et les traitements injustes de la part des autorités et de la population. Les autres fixent le régime commercial et plus particulièrement le régime douanier auquel sont soumis les étrangers dans l'Empire ottoman et par conséquent en Egypte.

(1) *Ibid.*, pp. 80-81.

Or, si parmi les dispositions du 1er groupe il y en a qui, explicables au moment où les capitulations étaient intervenues, ont depuis perdu toute raison d'être, ainsi que nous venons de le dire, parce qu'il n'y a pas d'exemple d'un pays quelque peu civilisé qui n'en tienne compte, d'autres sont susceptibles de se trouver en opposition avec des règles qui peuvent être introduites normalement dans une loi de douane. Tel l'art. 64 de la capitulation de 1740 exemptant des droits de douane les monnaies d'or et d'argent emportées, et la dispense de les convertir en monnaie ottomane ou égyptienne, sans que pourtant le paiement des droits de douane fait en monnaie étrangère puisse être considéré comme libératoire (1). De même encore l'art. 8 de la capitulation de 1740 qui fait défense à la douane de surestimer les marchandises, et l'art. 39 de la même capitulation qui autorise les négociants français lorsqu'ils jugent que l'estimation faite est trop élevée, à payer la douane en nature.

D'autre part les dispositions des capitulations qui fixent le régime douanier reprendront vigueur à partir du moment où les accords commerciaux en cours ou renouvelés provisoirement prendront fin. Or elles limitent les droits applicables aux marchandises importées, à un taux fort bas (3%) qui sans doute a été relevé par les traités intervenus mais qui n'en reste pas moins, en leur absence, le taux de base. D'autre part, les droits sont établis ad valorem, alors qu'il

(1) Pelissié de Rausas. *Capitulations*, 2e édit., pp. 168 et s.

y a, comme nous le verrons ultérieurement, le plus grand intérêt pour l'Egypte à adopter une taxation basée sur le droit spécifique. Enfin les droits concédés aux ressortissants des puissances capitulaires donnent certainement à celles-ci un droit de regard et un droit de discussion quant aux règlementations susceptibles d'entraver l'exercice de ces droits. Il ne faut pas sans doute s'exagérer l'importance réelle des capitulations au point de vue qui nous occupe. Elles n'ont empêché ni le Gouvernement ottoman, ni plus tard le gouvernement égyptien de conclure des accords commerciaux. Mais il n'en reste pas moins qu'au point de vue de la discussion de ses intérêts et aussi de sa liberté d'action l'Egypte, comme la Turquie le fut, se trouve placée dans une situation d'infériorité. Le procédé normal pour un pays qui veut arriver à établir un régime douanier adéquat à son économie agricole et industrielle, consiste à établir un tarif comportant des modalités telles que son industrie et son agriculture reçoivent la protection indispensable et que pourtant il puisse servir de base de négociation en vue d'obtenir des concessions de la part des pays étrangers. Il faut d'autre part qu'une loi de règlementation douanière bien équilibrée assure l'exacte perception des droits et mette obstacle à la contrebande et à la fraude. De telles conditions supposent une autonomie législative entière. Or il est bien certain que tant que le système des capitulations subsistera, l'Egypte, obligée de discuter avec plusieurs puissances à intérêts divergents qui peuvent les unes et les autres baser leurs prétentions sur des textes en vigueur et risquant de

se heurter au mauvais vouloir de l'une quelconque d'entre elles, se trouvera en état d'infériorité et ne pourra procéder en pleine indépendance à l'élaboration de son système douanier. Elle pourra encore moins facilement y apporter ultérieurement par la voie législative les modifications utiles. Elle court le risque de se retrouver placée pour un temps plus ou moins long sous un régime purement conventionnel, ce qui précisément, nous le verrons, est à éviter. Les capitulations constituent donc bien un obstacle, et leur abrogation s'impose à ce point de vue; comme d'ailleurs à bien d'autres.

Il nous reste à déterminer dans le cadre de la constitution qui régit, depuis 1923, l'Etat indépendant égyptien, à quel pouvoir il appartient de légiférer en matière de douane. La question ne soulève guère de difficultés et ne nécessitera pas de longs développements, encore que le droit constitutionnel égyptien relatif au pouvoir législatif, ne soit pas sur tous les points conforme aux conceptions françaises (1).

Aux termes de l'art. 134 de la Constitution, « aucun impôt ne peut être établi, modifié ou supprimé qu'en vertu d'une loi ». C'est là une règle normale de la fonction législative, mais elle est affirmée ici de manière explicite et fort précise. Il en résulte que les droits de douane ne peuvent être établis qu'à la suite

(1) *Conf.* Ibrahim. La Constitution égyptienne du 19 avril 1923, passim.

d'un vote du Parlement, le caractère d'impôt de ces droits ne pouvant être contesté.

D'autre part l'art. 138 pose la règle de l'annualité de l'impôt : chaque année le Parlement doit autoriser la perception des impôts prévus par la loi, et l'engagement des dépenses nécessaires pour le fonctionnement des services publics.

Nous ajouterons enfin que l'initiative de la création d'un nouvel impôt de l'augmentation d'un impôt existant appartient concurremment à la Chambre des Députés et au Roi, à l'exclusion du Sénat. Les lois douanières peuvent donc naître de l'initiative des députés ou de celle du pouvoir exécutif.

Toutefois ne devons-nous pas admettre que le Roi, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, peut participer à l'exercice de la puissance législative, et qu'il pourrait donc, dans certaines circonstances au moins, le substituer au Parlement, pour établir les tarifs et la règlementation douanière ?

L'art. 41 de la Constitution lui permet, dans l'intervalle des sessions du Parlement et au cas d'urgence, de rendre des décrets ayant force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution. Le Parlement devra être immédiatement convoqué en session extraordinaire, et les décrets devront lui être soumis à sa première réunion.

Cette prérogative de procéder par voie de décret-loi peut-elle s'exercer aussi, le cas échéant, en matière d'impôts et notamment de droits de douane ? Nous hésitons à l'admettre. Sans doute en matière de douane comme en toute autre, il peut y avoir urgence ;

par exemple s'il y a lieu de prendre des mesures de rétorsion. Mais l'art. 41 spécifie explicitement que le décret-loi ne devra pas être contraire à la Constitution. Or celle-ci réserve expressément au Parlement le vote des impôts. Cette prérogative du Parlement est essentiellement constitutionnelle, et le pouvoir exécutif ne peut donc y faire échec même sur la base de l'art. 41.

Faut-il admettre d'autre part que le Roi pourra dans certains cas déterminés exercer les droits du Parlement en la matière en vertu d'une délégation expressément donnée par voie législative ? Nous avons vu, à propos de la législation française, les difficultés d'ordre théorique que soulève cette question, mais comment aussi certaines nécessités conduisent en pratique le Parlement à admettre cette extension du pouvoir exécutif.

La Constitution égyptienne est muette à cet égard. Mais on ne saurait, croyons-nous, en droit constitutionnel égyptien, se refuser à reconnaître la validité d'une telle délégation. D'une part, en effet, le pouvoir exécutif, notamment par le jeu de l'art. 41, y participe plus activement que dans le droit français à l'exercice du pouvoir législatif. D'autre part il nous paraît indubitable que les mêmes nécessités doivent conduire aux mêmes solutions dans l'ordre pratique. Mais du moins ferons-nous cette réserve que l'autorisation donnée à cet effet ne devra viser que des cas exceptionnels, être temporaire et nettement limitée quant à son objet.

Le régime douanier repose non seulement sur un

tarif fixé par la loi, mais sur les traités intervenus avec les pays étrangers. En principe c'est le Roi qui conclut et ratifie les traités (art. 46). Toutefois les traités de paix, d'alliance, *de commerce*, de navigation, ainsi que tous ceux qui entraînent une modification du territoire de l'Etat, soit une diminution de ses droits de souveraineté, soit une dépense à la charge de l'Etat, ou qui porteraient atteinte aux droits publics ou privés du citoyen égyptien, n'auront effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement. Les traités de commerce, ceux portant modification des droits de douane, ne peuvent donc être ratifiés par le Roi qu'après l'approbation, sous forme de loi, par les deux Chambres.

La règlementation douanière devra faire également l'objet d'une loi quand elle établit des taxes, prévoit des infractions et punit celles-ci de peines de prison, d'amende criminelle et fiscale ou de confiscation, lorsqu'aussi elle porterait atteinte aux droits dont l'exercice est garanti à titre de liberté individuelle par la Constitution. Mais les dispositions purement règlementaires ou d'organisation du service, doivent être considérées comme dépendant de la fonction administrative ou gouvernementale et comme relevant dès lors directement du Roi et du Gouvernement.

DEUXIÈME PARTIE

L'ORGANISATION DES DOUANES EN EGYPTE

CHAPITRE I

Organisation générales des douanes égyptiennes
Divisions et attributions respectives des diverses douanes en Egypte

Nous devons décrire d'abord l'administration chargée de la perception des droits.

Toute l'organisation relève d'une Direction générale qui a son siège à Alexandrie. C'est là que se font les nominations, que s'élaborent les instructions ; c'est là que reviennent tous les renseignements statistiques et que reçoivent leur solution les difficultés contentieuses qui ne sont pas portées devant les tribunaux. La Direction générale exerce une surveillance sur tous les bureaux et sur tous les postes, notamment en ce qui concerne la régularité des perceptions, la tenue des livres comptables et des relevés statistiques, et veille enfin au reversement au Trésor du montant des droits perçus.

Les bureaux de douane sont établis à Alexandrie, à Suez, à Port Saïd, au Caire et à Damiette. A Alexandrie se trouvent en outre les bureaux de Mahmoudieh et une douane spéciale des Tabacs.

Des postes douaniers se rencontrent dans différentes villes ou ports, tels que Rosette, Wadi-Halfa, Ismailia, Kantara, etc... Ils relèvent soit directement de la Direction générale, soit des Douanes de Port Saïd et de Suez.

Cette répartition des bureaux et postes se comprend aisément si l'on se rappelle la géographie physique de l'Egypte et si l'on tient compte des lieux de destination ou d'origine des plus importantes catégories de marchandises qui franchissent ses frontières. C'est évidemment par les ports de la Méditerrannée, Alexandrie, Rosette, Damiette et Port Saïd, que se fait de beaucoup la plus grosse part du trafic, puisque c'est par eux que ce pays exporte son coton vers l'Angleterre et les Etats-Unis, ses deux principaux acheteurs, alors qu'il reçoit soit d'Europe, soit d'Amérique les fers et aciers, les engrais, les tissus, et que les marchandises qui viennent en quantité notable d'Australie, comme les farines, des Indes et de l'Indo-Chine, comme les riz, se font dédouaner soit à Port-Saïd, soit seulemnt une fois le canal franchi.

Aussi, de tous ces bureaux et postes, le plus important est sans contredit celui d'Alexandrie puisque 80 % environ des importations (en 1927, L. E. 39.208.000 sur 48.685.000) et 95 % des exportations (L. E. 46.087.000 sur 48.341.000) se font par ce port. Après lui se placent Part Saïd avec un trafic dé-

jà bien réduit, 15 % (L. E. 7.277.000) à l'importation, et 2 à 3 % seulemnt à l'exportation (L. E. 1. 056.000), et Suez avec 3 % (L. E. 1.545.000) à l'importation et 5 % (L.E. 858.000) à l'exportation.

Quant aux marchandises importées en Egypte du Soudan, elles ne représentent que L. E. 463.000 sur un total de plus de L. E. 48,5 millions, et sont d'ailleurs depuis trois années en diminution constante et croissante. Les exportations n'ont atteint que L. E. 1.332.000 (en augmentation sur l'année précédente) sur un total de L. E. 48 1/3 millions. Les importations se font à peu près par parts égales par la voie de Suez (L.E. 246.000) et celle de Wadi-Halfa (L. E. 218.000) alors que les exportations empruntent en majeure partie cette dernière voie (L. E. 1.090.000 contre L. E. 241.000 par Suez).

Tous ces bureaux et postes n'ont pas les mêmes attributions. A Port Saïd, à Suez et au Caire peuvent être accomplies toutes les formalités relatives aux importations et aux exportations ; dans le buerau de Damiette et dans les postes douaniers ne sont pas autorisées les formalités qui concernent les importations d'alcool et de boissons alcooliques sous un volume qui les rend propre au commerce. Un poste même est complètement soustrait aux opérations douanières proprement dites ; c'est celui de Wadi-Halfa qui s'occupe uniquement d'enregistremente statistiques.

En ce qui concerne Alexandrie et Mahmoudieh existent des règles spéciales de compétence.

Les formalités à l'importation sont du ressort à la fois des deux bureaux ; le choix est déterminé par

le quai d'accostage du navire ; toutefois, pour certaines catégories de marchandises, il faut avoir égard non à l'accostage, mais aux sections de quai qui leur sont spécialement affectées.

Les formalités à l'exportation sont du ressort de la Douane de Mahmoudieh.

Pourtant toutes les importations et exportations des tabacs sont du ressort de la Douane spéciale des tabacs.

La perception des droits étant basée sur la valeur des marchandises, il y a lieu de procéder à l'estimation de celles-ci suivant les règles légales. Pour cette raison les deux douanes les plus importantes, celles d'Alexandrie et de Mahmoudieh sont divisées en sections, dites d'estimation, qui sont chargées plus spécialement du dédouanement de catégories déterminées de marchandises.

Cette désignation se fait par quais, pour ce motif que dans les différents ports, les différents quais — divisés en sections — sont affectés à des catégories déterminées de marchandises. Ainsi à Alexandrie la section des quais n° 1 est affectée aux matières grasses, à certains matériaux de construction, au pétrole et à ses sous-produits ; la section n° 2 aux charbons de terre, avec priorité pour certains emplacements à l'Administration des chemins de fer. Il existe un quai aux bois, une section des matières inflammables, des quais de quarantaine pour les animaux et certains produits. La section n° 4 est affectée aux articles venant des ports égyptiens. Un quai spécial reçoit tou-

tes les marchandises non distribuées déjà entre les autres.

A Port-Saïd et à Suez il y a une spécialisation moins grande, la Douane, l'Administration des Ports et Phares ou celle du Canal ayant une grande latitude pour désigner les points d'accostage.

Enfin indiquons que les bureaux et postes douaniers d'El Arich et de Kantara sont soumis à une règlementation différente de celle des autres bureaux. Cela tient à ce que le long du canal de Suez dans la direction de la presqu'île de Sinaï et de la Palestine la frontière fiscale ne coïncide pas avec la frontière politique. La frontière fiscale principale est constituée en réalité par le canal lui-même. Nous expliquons plus loin, à propos de la ligne douanière, les particularités qui en résultent. Nous nous contentons de signaler ici le régime spécial des deux douanes que nous venons d'énumérer.

CHAPITRE II

Ligne et enceinte douanière
Zone franche à Port-Saïd

A. — Ligne et enceinte douanière

La ligne douanière est formée par le littoral de la mer et les frontières terrestres. Toute marchandise qui traverse cette ligne doit acquitter les droits et est soumise aux investigations de la douane.

Donc toute personne, tout navire ou véhicule et tous objets quelconques qui passent la ligne frontière peuvent être visités par les préposés de l'Administration des Douanes. Pour le trafic maritime, ce droit s'exerce, en ce qui concerne les navires, barques et canots, non seulement sur le littoral, mais aussi en mer jusqu'à une distance de 10 kilomètres de la côte.

Les formalités de passage ne sont toutefois pas les mêmes pour les personnes et les objets qu'ils portent

ou les bagages qui les accompagnent, et pour les marchandises. Ces dernières ne peuvent franchir la ligne que munies d'un laisser-passer spécial, dit Izn-Ifrag. Celui-ci, à la vérité, n'est pas délivré ou requis au moment même du passage de la frontière. La visite ne se fait en effet qu'à l'intérieur de l'enceinte douanière, c'est-à-dire de l'espace où sont situés, dans chaque localité possédant un bureau ou poste, les bâtiments de la Douane ; cet espace est généralement clos par un mur ou une barrière. C'est dans cette enceinte que les marchandises sont conduites, et c'est là où s'accomplissent les opérations dont nous aurons l'occasion de parler plus tard. Mais pour la sortie de cette enceinte le laisser-passer est indispensable. Et cette sortie ne s'effectue pas indifféremment par n'importe quelle porte, Afin de prévenir les fraudes et de faciliter les vérifications quant à l'identité des marchandises, chaque porte a une affectation spéciale, et aucune marchandise ne peut être retirée par une porte autre que celle qui lui est affectée, à moins d'une autorisation spéciale.

L'entrée de l'enceinte douanière est ouverte aux particuliers et à leurs véhicules, pourvu qu'ils soient vides ; toutefois l'Administration se réserve d'interdire, à tout moment, l'accès de son enceinte aux individus dont la présence lui paraît inopportune.

Si à l'intérieur de l'enceinte il existe des bureaux de poste, ceux-ci n'acceptent pas de colis-postaux à destination de l'intérieur, à moins d'une autorisation spéciale du Directeur de la Douane.

En ce qui concerne les passagers et leurs bagages,

le régime est moins sévère. Les différentes douanes ont une section spéciale dite Bureau des Passagers, dont les heures d'ouverture et de fermeture sont adaptées aux besoins du trafic normal. La visite se fait dans ces bureaux. Si le voyageur se présente aux heures de fermeture, une visite n'en aura pas moins lieu par les soins de l'officier de garde. Seules seront retenues les malles, valises, etc., reconnues contenir des objets soumis aux droits, pour être dédouanées dès l'ouverture du bureau spécial. Enfin les voyageurs pourront toujours emporter avec eux les effets personnels dont ils auront besoin pendant la nuit.

A ces règles il y a toutefois deux exceptions, l'une relative à la zône qui sépare le canal de Suez de la presqu'île de Sinaï et de la Palestine, l'autre à Port-Saïd où existe une zône franche.

Nous devons dire quelques mots de la première de ces exceptions et insister, en raison de son importance pratique, sur la seconde.

Trafic entre l'Egypte et la presqu'ile de Sinai et la Palestine :

Le trafic entre l'Egypte, la presqu'île de Sinaï et la Palestine est soumis à un régime spécial. En raison de la situation du canal de Suez, entre la presqu'île de Sinaï et le reste du territoire égyptien, et la possibilité qui en résulte de communications directes entre les navires et la côte, la frontière fiscale de ce côté est établie le long de la rive Ouest de ce canal et des lacs qu'il traverse et non le long de la frontière po-

litique ; il y a donc entre cette frontière fiscale et la frontière politique une sorte de zône, non pas absolument franche, mais soustraite pourtant partiellement au contrôle douanier.

Les principes qui régissent ce trafic au point de vue douanier sont les suivants :

Les marchandises traversant le canal dans la direction ouest sont sujettes au droit d'importation, à moins de justification que ce droit a été acquitté ; les marchandises traversant le canal dans la direction Est sont sujettes au droit d'exportation, à moins de preuve satisfaisante qu'elles sont à l'usage exclusif de la presqu'île : il n'est perçu de droits sur les marchandises importées dans la presqu'île de Sinaï que si elles sont introduites dans les centres de population.

D'où des règles assez complexes pour les attributions spéciales prévues par les bureaux douaniers d'El Arich et de Kantara, ainsi que des règlementations spéciales et distinctes applicables aux marchandises traversant le canal dans les deux directions. Nous ne saurions entrer dans leur examen détaillé qui serait à la fois sans intérêt et fastidieux. Nous voulons seulement signaler encore ici que la presqu'île de Sinaï est constituée en zône franche pour les animaux vivants qui y sont importés de la Palestine ou en sont exportés pour ce dernier pays, sauf pour les animaux introduits pour être abattus dans les centres de population.

Cette situation n'est pas sans analogie avec celle des zônes franches des pays de Gex et de la Savoie neutralisée que jusqu'à ces dernières années on ren-

contrait en France. Dans ces régions aussi la ligne douanière, fixée par le décret-loi français du 12 juin 1860 et la loi du 30 mars 1899 ne se confondait pas avec la frontière politique. Dans cette zône les produits étrangers de toute espèce entraient en franchise des droits de douane en vertu des actes constitutifs de cette franchise, notamment des traités de 1815 et 1816 et du décret-loi du 12 juin 1860.

Quant aux marchandises qui traversaient la ligne douanière en provenance de la zône franche, qu'elles fussent originaires de cette zône ou étrangères, elles étaient en principe soumises aux droits.

Toutefois, dans l'intérêt des habitants de cette région, certains produits naturels de ces zônes passaient la ligne douanière en France en franchise sous des garanties propres à prévenir les abus. Enfin il y avait diverses dérogations aux règles relatives aux contributions indirectes dans la même zône.

Ce statut a été modifié par la loi du 16 février 1923, qui, aux termes d'un décret en date du 10 octobre 1923, est entré en vigueur le 10 novembre de la même année. Cette loi rétablit la ligne douanière à la ligne frontière. En conséquence, les anciennes zônes franches sont désormais placées à tous égards et y compris en ce qui concerne les impôts indirects, sous le même régime que l'ensemble du territoire français. Cependant certaines dispositions spéciales ont pour objet de faciliter la transition de l'ancien régime au nouveau.

B. — Zone franche de Port-Saïd

La création des premiers ports francs remonte à une époque très lointaine. Du jour où l'entrée d'une marchandise dans un territoire déterminé ou sa sortie donne lieu à la perception d'un droit ou d'une taxe, certaines villes et notamment certains ports demandèrent et obtinrent une exception en faveur de leurs propres commerçants. Cette dénomination de port franc s'appliquait aussi bien aux villes franches de l'intérieur qu'aux ports proprements dits. L'institution apparaît avec les systèmes douaniers et économiques bien établis. Dûe en partie aux traditions d'exemption et de privilèges, legs du moyen-âge, elle s'est précisée et développée en devenant un correctif au système protecteur.

Aujourd'hui personne ne songe plus à réclamer le rétablissement de ports francs proprement dits ou de villes franches : on demande seulement l'établissement, sous des dénominations diverses, de zônes franches à délimiter dans l'étendue des ports.

Depuis le commencement du siècle, l'extension du régime de zônes franches dans les ports maritimes européens a été remarquable.

En Allemagne, Brême et Hambourg, ports francs depuis la Hanse, se voient doublés des entrepôts de Dantzig, Stettin, Altona, Brake, Emden, des zônes franches de Bremerhafen et de Cuxhafen ; depuis 1924 le régime des zônes franches a été étendu à Kiel, à Flensbourg et à Kœnigsberg.

Au Danemark, le port de Copenhague a été organisé sous le régime de la zône franche depuis 1894.

En Suède, la zône franche de Stockholm a été ouverte en 1919, celles de Gothembourg et de Malmse en 1922. La Finlande, tout en maintenant le port franc d'Helsingfors, a dû supprimer celui d'Hango.

En Italie, le *deposito franco* de Gênes existe depuis de longues années. Le décret du 22 décembre 1927 a décidé qu'à partir du 1er janvier 1928, les ports de Savone, Gênes, Livourne, Naples, Brindisi, Bari, Ancone, Venise, Trieste, Palerme, Fiume, Messine, Catane et Cagliari pourront être déclarés ports francs en totalité ou en partie.

En Grèce, le port de Salonique a une zône franche depuis le mois d'Octobre 1925.

Si l'Angleterre, en raison de son régime douanier qui en fait l'entrepôt de l'Europe, n'a pas eu besoin de ports francs, elle a doté de la franchise les ports de nombreuses de ses possessions ou protectorats, tels Malte, Gibraltar, Aden, Hong-Kong, Singapour et Georgetown.

La France, depuis 1817, n'a plus de zônes franches. Plusieurs Chambres de Commerce, notamment celle de Marseille, en réclament la création.

On peut définir la zône franche moderne en disant qu'elle est une surface de terre et d'eau exterritorialisée au point de vue douanier, où les marchandises entrent sans payer de droits de douane et peuvent subir toutes les opérations commerciales ou industrielles, manipulation, transformation ou fabrication, sans que ces opérations donnent lieu au moindre contrôle

douanier. Ces marchandises sortent de la zône sans formalité quand elles vont à l'étranger : en revanche elles sont soumises en règle générale, au tarif le plus élevé quand elles pénètrent dans l'intérieur du pays.

En d'autres termes, la zône franche fait partie du territoire national ; toute la législation générale du pays en matière pénale, correctionnelle, notamment celle relative à la répression des fraudes, aux appellations d'origine, à la propriété industrielle, y est applicable, sauf la législation douanière. Tous les agents de la force publique pénètrent dans la zône franche, sauf les douaniers : le contrôle ne s'exerce qu'à son périmètre. Le déchargement du navire prenant de ce fait moins de temps, le navire peut reprendre la mer plus rapidement, d'où possibilité d'exploiter une flotte marchande d'une manière plus intensive et d'en réduire les frais généraux.

A l'intérieur de la zône franche, le commerce peut généralement procéder à toutes les opérations destinées à conserver ou à améliorer la qualité de ses marchandises : division, réunion, triage, assortiment, mélange, nettoyage, émondage, décorticage, coloration, etc... Parfois même on autorise l'existence d'industries de transformation.

La fonction des zônes franches maritimes est donc essentiellement commerciale. Elle consiste à faciliter le plus possible la réexportation par mer des marchandises venues par mer. Elle est extérieure à l'arrière pays desservi par le port dans lequel elles sont établies.

Il serait trop long d'exposer les arguments des par-

tisans et des adversaires des zônes franches. La faveur dont jouissent les zones franches dans les milieux maritimes comporte forcément une certaine exagération, en ce sens que si ce système s'adapte parfaitement à certains ports qui en bénéficient, d'autres ports sont contraints de renoncer aux zônes franches après des essais infructueux. C'est ainsi qu'au Mexique, trois ports francs créés en 1920 ont été supprimés en 1924.

Une telle zône franche existe à Port-Saïd. Son origine remonte à 1902. A ce moment est intervenu entre le Gouvernement égyptien et la Compagnie du Canal de Suez un accord (en date du 1er février 1902), en vertu duquel a été décidé l'établissement à Port-Saïd, d'une zône maritime et terrestre formant port, dans les limites de laquelle les marchandises ne sont pas soumises aux droits d'entrée ou d'exportation. La Compagnie a pris à sa charge d'aménager cette zône et d'y organiser le port en rapport avec les besoins du commerce. Des extensions nouvelles ont été prévues.

Cette zone est d'ailleurs divisée en deux parties, cela en vertu de nouveaux accords intervenus le 3 avril 1907 et le 1er mai 1920 entre le Directeur Général des Douanes et la Compagnie du Suez.

Dans la zône franche la douane ne parait pas ; seule la Compagnie de Suez en a la surveillance sous les quelques réserves que nous indiquerons plus loin. Cette zône est, en vertu de l'accord de 1920, presque entièrement fermée de barrières. Seules du côté de la frontière asiatique, à hauteur du bassin pétrolier et

du bassin Hussein, les grilles manquent. Dans la pratique on y comprend les ateliers généraux bien que la Douane se réserve de revenir à tout moment au tracé de l'accord. Outre ces bassins, la zône englobe le bassin des chalands charbonniers, le bassin Ismaël, le bassin Helmi et, dans une partie non clôturée, les dépôts de Mazout.

Mais à côté de cette zône franche, il y a la zône douanière où l'Administration est libre d'appliquer tous ses règlements. Le bassin du Commerce, le bassin de l'Arsenal et le bassin Cherif sont inclus dans cette seconde partie du port, ainsi que la gare maritime.

Nous devons étudier brièvement le régime de ces deux zônes.

Dans la zône franche proprement dite, placée sous le contrôle exclusif de la Compagnie du Suez, peuvent être débarquées librement les marchandises non destinées à un port égyptien.

Ces marchandises peuvent séjourner dans la zône franche sans qu'aucun délai soit imposé. Elles peuvent y faire l'objet de toutes les manipulations justifiées par les besoins du commerce. Enfin elles peuvent y être soit réembarquées, soit transportées dans la zône douanière, en vue de leur entrée en Egypte après dédouanement.

Tels sont les principes. Dans l'application il y a quelques restrictions motivées par des considérations d'ordre général ou par la nécessité de prévenir la contrebande. Nous les indiquons sommairement.

Tout d'abord, le libre débarquement et le séjour

sont prohibés en ce qui concerne les armes et munitions de guerre, fusils de chasse et cartouches, coton et graines de coton de provenance étrangère, tabac, hachiche et substances vénéneuses ainsi que tous autres articles, que le Gouvernement déclarerait, à l'avenir interdits en Egypte ou qui seraient monopolisés par l'Etat. La Compagnie du Suez s'est engagée, au cas où elle aurait connaissance que de tels articles se trouvent en zône franche, à en informer aussitôt la douane. Les raisons de ces restrictions se comprennent aisément. Tout en étant zône franche, Port Saïd ne s'en trouve pas moins sur le territoire égyptien. On ne saurait donc y admettre le débarquement des marchandises ou objets prohibés comme susceptibles de nuire à la sécurité du pays, à la santé de ses habitants ou encore de faire concurrence aux exploitations monopolisées ou à la production principale du pays, comme le coton. On y ajoute le tabac en raison de l'importance des droits qui frappent ce produit et des facilités de fraude. Des restrictions analogues ont été apportées en ce qui concerne les produits dont l'exportation est soumise à des restrictions, en vertu d'accords commerciaux ; cela dans le même but d'éviter des fraudes et de ne pas exposer le Gouvernement égyptien à manquer à des engagements pris. Le dépôt n'en est autorisé que sous le contrôle de la Douane et contre le paiement des droits de surveillance. Leur embarquement ne peut s'effectuer qu'avec l'autorisation de la Douane. Lorsque les marchandises de même catégorie sont transférées de la zône douanière à la zône franche pour être exportées,

elles sont soumises au même contrôle et aux mêmes autorisations.

Si le séjour et la manipulation sont libres en zône franche, c'est uniquement en vue de l'exportation ultérieure ; en l'absence de cette exportation et au cas d'entrée en territoire douanier, les droits deviennent exigibles. Il en résulte que la consommation de ces marchandises dans la zône franche est interdite. Toute vente au détail est donc prohibée, mais non la vente commerciale propremnt dite. Les opérations sur les marchandises sous toutes leurs modalités : ventes en disponible, ventes conditionnelles, ventes à livrer avec leurs clauses spéciales, caf, fob, etc..., restent possibles.

A cette interdiction de la vente au détail ou de la consommation il est cependant fait exception en ce qui concerne l'approvisionnement des navires. Cette vente ne peut être effectuée que dans des magasins spéciaux loués à cet effet ; les exploitants de ces magasins doivent être au préalable agréés par l'Administration et sont soumis à des obligations strictes ; d'une part ils doivent tenir des registres sur lesquels sont portées toutes les entrées et sorties de marchandises en magasin ; d'autre part ils ne peuvent approvisionner un navire qu'avec une autorisation écrite de la Douane ; et cette autorisation doit être conservée au magasin comme pièce justificative de la livraison mentionnée au registre. On leur applique en cas d'infraction les sanctions pénales prévues à l'encontre des entrepositaires qui tiennent irrégulièremené leurs registres.

Les marchandises ainsi livrées aux navires à titre d'approvisionnement ne sont soumises ni au droit d'entrée, ni au droit d'exportation. Une faveur analogue est accordée à ce point de vue aux marchandises qui se trouvent en zône douanière, c'est-à-dire qui viennent de l'intérieur du pays ou ont déjà acquitté le droit d'entrée. Elles peuvent être transportées en zône franche sans payer les droits d'exportation. Il faut toutefois l'autorisation de la Douane qui exerce pendant toute la durée du séjour en zône franche une surveillance spéciale et fait acquitter les droits relatifs à cette surveillance. Bien entendu, il ne peut s'agir que de marchandises destinées aux navires.

La liberté du séjour et de la manipulation en zône franche n'exclut d'ailleurs pas tout contrôle de la part de l'Administration. En conséquence, tant à l'entrée qu'à la sortie, toutes les marchandises peuvent faire l'objet d'inscriptions sur des registres établis d'après les modèles approuvés par la Douane et la Compagnie de Suez. Ces registres sont tenus à la disposition constante de l'Administration qui en fait vérifier les écritures par ses fonctionnaires. Deux sanctions sont prévues au cas de tenue irrégulière de ces livres : les intéressés encourent d'une part les sanctions pénales édictées par le Code douanier contre les entrepositaires dont les registres ne sont pas en règle ; d'autre part ils pourront encourir la résiliation de leurs contrats de location.

Une seconde restriction existe à cet égard, bien qu'il ne s'agisse pas d'une prescription formelle. Elle concerne la liberté de manipulation. Lorsque

l'intéressé a l'intention d'introduire les marchandises en territoire douanier, il doit avant de commencer ses opérations, prévenir la Douane afin que celle-ci puisse au préalable confronter la marchandise avec les documents, et s'assurer ainsi de la sincérité du prix d'achat qui sera déclaré pour l'imposition ad valorem. Il n'y a pas de sanction proprement dite ; ce n'est en réalité qu'une faculté. Cette règle s'explique, parce que souvent le propriétaire de la marchandise après un séjour plus ou moins long en zône, se décidera à modifier la destination qu'il lui avait primitivement assignée ou qu'il avait espérée. Mais en ne procédant pas ainsi propriétaires ou transitaires s'exposent à des difficultés et à des désagréments au moment du dédouanement, en raison de la difficulté qu'il y aura à prouver la sincérité de leurs déclarations.

D'autre part, si le réembarquement des marchandises se fait sur la seule autorisation de la Compagnie de Suez, les manifestes doivent être présentés à la Douane dans les trois jours ; sinon il y a lieu d'appliquer les pénalités prévues (amendes prévues par l'art. 39 du règlement douanier).

En dehors de la zône franche le Port contient, ainsi que nous l'avons dit, une zône douanière. Elle est destinée à recevoir les navires ou les chalands portant des marchandises qui étant manifestées pour l'Egypte doivent être mises immédiatement en consommation. On y transporte aussi, le cas échéant, des marchandises à dédouaner provenant de la zône franche. Par contre les marchandises de transit en peuvent être exclues.

Dans cette zône les règlements douaniers reçoivent application. On est, au point de vue douanier, dans un port quelconque où toute la législation douanière est en vigueur.

Cependant dans les relations entre l'Administration des Douanes et la Compagnie de Suez se présentent quelques particularités que nous ne croyons pas inutile de mentionner brièvement.

Le Compagnie de Suez a l'exploitation du port entier, donc aussi de la zône douanière. C'est donc elle qui y possède la direction des opérations maritimes, sauf le droit pour la Douane de désigner les points où doivent accoster les chalands chargés de marchandises. C'est à elle aussi qu'est versé le produit des droits de magasinage, bien que cette perception soit opérée par la Douane d'après ses propres tarifs, que celle-ci conserve le droit de les réduire et qu'enfin un pourcentage lui soit accordé pour la couvrir de ses frais. Enfin la Compagnie recouvre le loyer des magasins ou terrains, mais les personnes à qui les baux ou concessions sont consentis doivent être agréés par l'Administration.

CHAPITRE III

Le régime des entrepôts

Quoique leur origine soit très ancienne, les entrepôts répondent à une nécessité de la vie économique moderne et au fur et à mesure que le volume des transactions internationales grandit, leur importance croît. Si en effet les propriétaires de toutes les marchandises étrangères devant séjourner sur le territoire d'un Etat, se voyaient obligés d'acquitter immiédiatement les droits de douane, le résultat d'une telle mesure serait, d'abord, de gêner les commerçants dans leurs importations, car ils hésiteraient à importer par grandes quantités les marchandises passibles de droits élevés. Ils seraient donc incités à s'approvisionner sur les marchés étrangers au fur et à mesure des besoins de la consommation. Une autre conséquence serait de rendre impossible le commerce des marchandises étrangères destinées à la réexportation.

L'Entrepôt a pour but de pallier à ces inconvénients par la création d'une sorte de fiction, qui est loin d'ailleurs d'être absolue. Les marchandises à l'Entrepôt sont censées être à l'étranger et ne pénétrer dans l'Etat que lorsqu'elles franchissent la porte de l'entrepôt pour être livrées à la consommation intérieure. Pour la même raison lorsqu'elles sont réexportées, elles sont considérées comme n'ayant jamais franchi les frontières.

Cette idée est à la base des différents systèmes d'entrepôt en vigueur dans les différents pays, mais les modalités d'application varient et les régimes établis sont plus ou moins libéraux.

Dans beaucoup de pays, en France notamment, l'on distingue les entrepôts réels, les entrepôts fictifs et les entrepôts spéciaux.

On désigne sous le nom d'entrepôt réel les bâtiments où les marchandises sont placées sous le régime de l'entrepôt et sont gardées d'une façon permanente par le Service des Douanes.

On dit que des marchandises sont soumises au régime de l'entrepôt fictif lorsque, au lieu d'être emmagasinées dans les locaux fermés et gardés par la douane, elles sont placées dans les magasins du déclarant. La garantie de l'Etat réside alors dans l'engagement cautionné du commerçant qui s'engage à payer les droits et les amendes dans le cas où il disposerait des marchandises sans avoir préalablement prévenu le bureau des douanes. Le régime du fictif est ordinairement limité à un nombre restreint de produits et soumis à une règlementation sévère.

En Egypte, il semble, si l'on s'en tient au Code de l'Administration des Douanes, que ce système souple et libéral n'a pas été admis, et que seuls existent des entrepôts analogues aux entrepôts réels.

Néanmoins il faut signaler qu'une disposition de la Convention du Commerce et de Navigation entre l'Egypte et l'Italie, crée, dans certains cas, un système comparable à celui des entrepôts fictifs.

Lart. 15 de cette Convention est en effet conçu de la façon suivante : « Dans les principaux ports, autant que l'intérêt du commerce l'exigera, le Gouvernement égyptien établira des entrepôts où les articles importés pourront être déposés contre un droit de magasinage et, à défaut d'établissements publics de ce genre, il permettra d'entreposer les marchandises dans les magasins privés sous la double fermeture de l'autorité douanière et du détenteur et contre paiement d'un droit de surveillance conformément au régime douanier... » Ce régime peut donc s'appliquer à toutes les marchandises, mais dans les seuls ports où n'existent pas d'établissements publics d'entrepôts.

Les établissements publics appelés Entrepôts Généraux ont été organisés par un décret du 4 octobre 1885 et par un ordre du Conseil des Ministres du 8 du même mois.

Il est nécessaire de consacrer à l'étude de cette organisation certains développements ; car si on a pu sur certains points l'accuser de rigidité, il n'est pas niable qu'elle ne soit satisfaisante dans la majorité des cas.

Les entrepôts en Egypte, de même que dans tous les pays doivent être préalablement autorisés. Mais alors qu'en France par exemple ces établissements dont la plupart ont été créés par des lois sont maintenant établis par simple décret et concédés à une ville, à l'administration d'un port autonome ou à une Chambre de Commerce, en Egypte ils sont autorisés après approbation, par la Direction Générale des douanes, de l'emplacement, du plan et de la construction des magasins et autres bâtisses.

Tout particulier, toute compagnie peut donc solliciter la concession d'un entrepôt à la condition de se soumettre à la surveillance de la douane et de fournir, au préalable, un cautionnement dont la nature est déterminée suivant commun accord, pour garantir l'exécution des engagements à l'égard de l'Administration.

Cette surveillance donne au public une sécurité, puisqu'il est ainsi assuré que les magasins ont été construits sérieusement. Leur entretien reste d'ailleurs sous la surveillance de la douane mais sans que celle-ci assume une responsabilité quelconque du chef des marchandises qui y sont entreposées.

L'entrepositaire, en outre, est tenu de réserver dans ses bâtiments les locaux nécessaires au service douanier, suivant les indications de la Direction générale, enfin de permettre à cette Administration d'exercer le contrôle des opérations d'entrepôt.

Dans ce but les magasins sont fermés à deux clés différentes, dont l'une demeure entre les mains de la douane. Et comme le régime d'entrepôt nécessite

un personnel nombreux, les appointements des agents des douanes qui y sont spécialement affectés, ainsi que tous les autres frais de surveillance et de contrôle, sont à la charge du propriétaire de l'entrepôt qui doit payer en outre un douzième de ces traitements pour compenser l'indemnité ou la pension de retraite que le Gouvernement sera obligé de leur verser et qu'il aurait économisé s'il s'était dispensé de ce personnel.

Le rôle de ce personnel est des plus importants ; car il sera tenu de veiller à ce que les inscriptions soient portées sur les registres de réception et de retrait dont il sera ci-après question, d'exiger que l'arrimage dans les magasins soit fait en bon ordre, et en général de provoquer et de maintenir le respect de toutes les instructions de la Douane. Le travail du personnel est étroitement surveillé.

Le Mamour contrôle toutes les opération accomplies dans les magasins au moins une fois par mois. Des inspecteurs de la Direction Générale viennent périodiquement examiner les registres, et se rendre compte si les écritures passées concordent bien avec les opérations accomplies et les marchandises entreposées. Enfin les Directeurs veillent à ce que les inventaires aient lieu trois fois au moins par an. Afin d'éviter toute fraude, les entrepôts ne sont ouverts que pendant les heures de service de la douane, et les clés des portes extérieures sont consignées, après la fermeture, à la section compétente de la garde douanière ; néanmoins les directeurs peuvent donner par écrit l'autorisation d'exécuter des opérations en

dehors de ces heures contre paiement de droits accessoires.

Ces questions préliminaires de la création de l'entrepôt et de la composition du personnel une fois connues, il est nécessaire d'exposer le fonctionnement de cette organisation, et d'examiner successivement comment s'effectue l'admission des marchandises à l'entrepôt, les formalités qu'il est nécessaire de remplir, le régime des marchandises entreposées, les obligations de l'entrepositaire, le retrait et les formalités de retrait, ainsi que la perception des droits de douane.

ADMISSION DES MARCHANDISES A L'ENTREPOT. FORMALITÉS :

Cette question est dominée par un principe général. « Aucune marchandise ne peut entrer dans l'entrepôt ni en sortir sans la permission de la douane ». Il est donc nécessaire de tenir une comptabilité des entrées, extrêmement sérieuse, et d'entourer l'admission de formalités multiples afin de permettre d'obtenir une sorte de recoupement des renseignements recueillis.

Les marchandises destinées à l'entrepôt sont débarquée en douane, et généralement elles sont déposées dans les magasins de l'Administration d'où elles sont ultérieurement transportées à l'entrepôt aux frais de l'entrepositaire. Toutefois la Douane pourra en autoriser l'emmagasinage direct dans l'entrepôt.

L'entrepositaire doit présenter au Mamour pour approbation une formule dite N° 1 ; Cette formule

qui constitue la demande d'entrée porte un numéro d'ordre progressif et indique les marques et numéros du colis à recevoir dans ses magasins.

Une fois approuvée, la demande d'entreposage est présentée accompagnée du bon de livraison de la Compagnie de Navigation au magasinier compétent de la Douane ou au Mamour de la section intéressée du quai qui y inscrit les dates de débarquement et de transfert à l'entrepôt.

La demande est ensuite présentée au Mamour de la section où se trouve l'entrepôt, en même temps qu'entre dans ce dernier la première partie du lot à entreposer. Cet agent a alors le droit de visiter ces marchandises, et doit mentionner sur un registre le résultat de cette visite. Une fois l'entreposage des marchandises mentionnées sur les demandes d'entrée terminé, l'entrepositaire doit recueillir ces formules et y certifier que les colis qui en font l'objet ont bien été reçus dans ses magasins ; puis il les transmet au Mamour qui, après avoir apposé son visa, les remet au bureau des Manifestes. Ce Bureau régularise le Manifeste en conformité en reportant sur ce dernier les numéros et les dates des formules. Puis il inscrit ces demandes sur un registre en indiquant les numéros d'ordre, les dates d'émission et de présentation à la douane, le nombre et le genre des colis qui en font l'objet, le nom du bateau importateur, la date du débarquement, ainsi que les numéro et date du dernier récépissé des droits payés.

Un régime spécial d'admission existe pour les marchandises dont l'importation en Egypte est prohi-

bée, les articles soumis à des restrictions douanières, le tabac, les cigares et cigarettes et le charbon de terre. Pour la réception dans un entrepôt de ces marchandises, une autorisation préalable et écrite du Directeur Général des Douanes doit être obtenue.

Ce système est plus libéral en somme que celui qui existe en France où certaines marchandises sont complètement exclues de l'entrepôt, sans qu'aucune possibilité d'autorisation soit prévue (contrefaçons de librairie, poudres et explosifs, alcools d'origine étrangère par exemple). Il faut cependant remarquer que la douane égyptienne a le droit d'interdire à tout moment le régime d'entrepôt et sans aucun délai de préavis, à toutes autres marchandises qu'elle jugerait opportun d'exclure, alors qu'en France ces exclusions ne peuvent être prononcées que par décret et après avis du Comité Consultatif des Arts et Manufactures. De même que dans tous les autres pays, les matières inflammables et dangereuses ne peuvent être reçues que dans les locaux qui leur sont spécialement réservés, emplacements analogues aux entrepôts spéciaux auxquels il a été ci-dessus fait allusion.

Régime des Marchandises entreposées :

En principe ces marchandises doivent rester dans l'état où elles se trouvaient lors de leur entrée dans les magasins. Suivant les pays ce principe est plus ou moins rigoureusement appliqué. En France, les dispositons relatives aux entrepôts réels édictent qu'aucune manipulation n'est autorisée, mais les lois et règle-

ments rendus pour son application permettent néanmoinsd les déballages, transvasements, etc. nécessaires à la conservation des produits en vue de la réexportation ; les mélanges de produits étrangers entre eux ou avec des produits français à la condition que les emballages portent l'indication du mélange, enfin certaines opérations spéciales (torréfaction des cafés, mise en bouteille des vins). Le régime égyptien est infiniment plus restrictif puisque seuls peuvent être exécutés « le déballage, l'embalage, le changement d'emballage des marchandises, la modification du nombre des colis et toute autre opération similaire », encore faut-il que ces manipulations aient lieu sous la surveillance douanière et après qu'une demande écrite a été approuvée par le Directeur de la Douane qui peut la rejeter sans avoir à justifier son refus.

Avec la permission de l'entrepositaire et après approbation de la douane, des échantillons peuvent cependant être retirés contre paiement du droit d'entrée y afférent s'il s'agit d'importation.

Il n'est pas possible d'admettre que des marchandises restent indéfiniment soumises au régime de l'entrepôt qui de sa nature est essentiellement transitoire. Aussi ne peuvent-elles séjourner dans les magasins au-delà de 3 ans. Si à l'expiration de ce délai elles n'ont pas été dédouanées, un avis est adressé à l'entrepositaire, et si les droits ne sont pas immédiatement réglés, elles sont vendues d'office par l'Administration pour la liquidation des droits règlementaires.

Droits. Obligations et Devoirs de l'Entrepositaire :

Quel sera pendant ce temps le rôle de l'Entreposi-taire ?

Il devra d'une part répondre de la marchandise vis-à-vis du propriétaire, d'autre part vis-à-vis de la douane, de la marchandise et des obligations du propriétaire. En effet alors qu'en France par exemple, on entend par entrepositaire la personne qui dépose ses marchandises dans un entrepôt, il semble résulter du code douanier égyptien que l'entrepositaire n'est autre que le propriétaire de l'entrepôt. Il reçoit du propriétaire des marchandises une rémunération, il est tenu à son égard de certaines obligations concernant la conservation des marchandises, mais surtout il répond envers la douane de toutes les obligations du propriétaire de la marchandise entreposée, quitte à se retourner plus tard contre lui. Il est donc responsable de tous changements, disparition ou substitution des marchandises entrées dans ses magasins, comme aussi de tout déficit de poids constaté au cours des inventaires ; il doit dans ce cas, outre le droit d'entrée des amendes susceptibles d'atteindre six fois le droit d'importation. Si l'on trouve dans son magasin des marchandises qu'il est interdit d'entreposer ou qui n'ont pas été déclarées, il est passible des amendes édictées en cas de contrebande.

Pour permettre les vérifications, il est donc obligé de tenir une comptabilité complète du mouvement des marchandises qu'il entrepose, comptabi-

lité qu'il doit tenir à la disposition de la douane, à laquelle il doit fournir en outre toutes informations requises.

Retrait de l'Entrepot :

Lorsque le propriétaire des marchandises veut en opérer le retrait, il remplit une formule de déclaration douanière appropriée, et la présente d'abord à l'entrepositaire qui doit y inscrire le numéro d'ordre de la demande et la date de l'entreposage, ensuite au bureau des Manifestes pour que soit indiquée la date de débarquement, et que l'on puisse confronter tous les détails avec ceux de la demande d'entrée.

Les marchandises à retirer font alors l'objet de vérifications douanières. Si elles sont retirées pour être livrées à la consommation et définitivement importées, il y a lieu de procéder au règlement des droits de douane. Si, au contraire, elles sortent des magasins pour être directement réexpédiées à l'étranger, elles n'acquittent pas ces droits, mais sont sujettes à tous les droits accessoires tels que ceux de quai, factage, magasinage.

Une dernière opération de contrôle exécutée par le Mamour met fin à l'Entrepôt.

Régimes spéciaux :

Certaines Compagnies sont soumises à des dispositions exceptionnelles en raison soit du lieu où elles se trouvent, soit des marchandises dont elles assurent l'entrepôt. Il est nécessaire d'examiner brièvement ces mesures particulières.

1° *Régime spécial au Caire :*

Au Caire la Douane est un entrepot administré par l'Egyptien Bondel Warehouses Company, Limited. Cet entrepôt est soumis aux règles générales précédemment exposées, mais alors même que les marchandises ne seraient pas entreposées, elles sont considérées comme telles à leur arrivée au Caire où, à l'exception des matières inflamables et des articles en vrac, le tabac de toutes espèces, les bagages des passagers et les marchandises en général peuvent être envoyées par chemin de fer en entrepôt pour y être dédouanés.

Aussi a-t-il été nécessaire de prévoir, en raison de ces conditions particulières, des dispositions spéciales dont les unes s'appliquent aux marchandises en général, les autres au tabac.

En ce qui concerne les marchandises en général envoyées en entrepôt au Caire, elles sont adressées de la douane d'expédition, sous colis plombés, à l'Egyptien Bondel Warhousses Compagny limited qui doit toujours figurer comme destinataire sur le récépissé du chemin de fer. Ce récépissé est envoyé au Caire à la Compagnie qui doit aussitôt en accuser réception ; il remplacera la déclaration de douane. A l'expiration d'un délai franc de trois jours, la Société perçoit des frais de magasinage conformément aux tarifs approuvés par la Douane. Les droits de douane ne sont perçus qu'au moment du retrait de la marchandise de l'entrepôt au Caire et, en même temps que ces droits, sont perçus ceux de quai et de pavage

calculés aux taux en vigeur à la douane d'expédition, ainsi que les autres droits accessoires dûs à l'Administration. En ce qui concerne le tabac, la Société peut donner en location des dépôts privés moyennant un loyer annuel. Outre le factage et autres droits accessoires, la Société perçoit pour le compte de l'Administration un demi-millième par kilog, sur tout tabac entreposé, et 150 millièmes par mètre carré et par an pour les emplacements loués, ce dernier montant étant payable à l'avance. Les droits de douane sont perçus lors du retrait de l'entrepôt, ainsi que les droits accessoires dûs au Caire. Ceux encourus au port d'arrivée doivent en effet être réglés avant l'expédition. Il est à signaler que parmi les droits accessoires sur les tabacs qu'elle perçoit au Caire, la Société pour son propre compte garde le factage et le magasinage.

De nombreuses formalités sont prévues à la réception, de façon à permettre l'enregistrement des quantités, et lorsque ce sera nécessaire le contrôle des sorties ; la Société est en plus obligée d'envoyer journellement à la douane un relevé global du stock qu'elle détient dans ses magasins afin de faciliter la surveillance de l'Administration.

2° Régime Spécial des Produits Gelés.

En vertu d'accord avec la Nile Cold Storage Company et MM. Wills et C^ie^ les magasins de ces compagnies sont considérés comme entrepôts. Ils sont soumis aux conditions générales des entrepôts mais certaines dispositions particulières, qu'il serait fasti-

dieux d'étudier, ont été prévues afin de gêner le moins possible les transactions, tout en permettant à la douane d'exercer une surveillance efficace sur les opérations.

Il est cependant intéressant de signaler que les déclarations relatives au paiement des droits ne sont faites par la Compagnie que dans la première semaine de chaque mois, des formules spéciales pour chaque catégorie de marchandises livrées à la consommation locale ou expédiées en transit durant le mois précédant sont présentées par les Compagnies au Bureau des Manifestes qui, après vérification, les transmet à la Section d'estimation pour le calcul et le paiement des droits.

3° Régime spécial de la Raffinerie de Suez :

En vertu d'un accord avec le Gouvernement égyptien, accord paru au supplément du Journal Officiel du 10 décembre 1913, il a été créé à Suez et à Port Tewfik une zone d'entrepôt où l'Anglo-Egyptian Oilfields Limited a été autorisée à établir une Raffinerie et à installer des citernes pour le raffinage du pétrole brut étranger et indigène.

L'intérêt de la Convention réside dans la permission accordée à cette compagnie de manipuler à sa guise le pétrole brut et ses produits dans l'intérieur de l'entrepôt, et ce contrairement à tous les principes actuellement admis en Egypte en matière d'entrepôts. Aussi toutes les entrée et sorties, ainsi que toutes les lignes de tuyaux et parties connexes, conduisant le liquide en dedans et au dehors de cette

zone, doivent-elles rester sous la surveillance permanente de l'administration qui peut même exiger qu'elles soient scellées et fermées.

Quant au paiement des droits, il s'effectue à la fin de chaque mois pour les quantités livrées à la consommation locale, et lors de chaque chargement pour les quantités réexpédiées.

4° Régime des Matières inflammables :

A moins de demande spéciale des intéressés, ces matières sont placées dans les magasins soit de l'Egyptian Petroleum Storage Company à Alexandrie, soit de l'Egyptian Bondel Warehouses Company à Port-Saïd ; elles y sont traitées à l'instar des marchandises en douane mais peuvent être, à tout moment avec autorisation de l'Administration, admises au bénéfice du régime de l'entrepôt.

CHAPITRE IV

Le régime spécial des tabacs

Pour achever d'exposer l'organisation générale des Douanes, il nous reste à parler du régime spécial qui est appliqué aux tabacs. Afin de faciliter l'exposé de cette question, nous y rattachons, pour cette matière spéciale, ce que concerne les opérations douanières.

Le tabac en Egypte comme en France est considéré comme une matière fiscale.

En France le Gouvernement a institué une règlementation spéciale en ce qui concerne la culture du tabac et décidé que la fabrication de ce produit serait monopole d'Etat.

En Egypte l'on procède de toute autre façon. Libre jusqu'en 1870, puis règlementée à partir de cette date, la culture du tabac en 1890 fut complètement prohibée si bien que tout le tabac fabriqué ou consommé doit être importé et payer des droits de douane légers (un peu plus de 5 francs par kilo) mais par-

ticulièrement productifs étant donné les quantités sur lesquelles ils portent. Un régime spécial a donc dû être prévu pour répondre aux conditions spéciales de ce produit.

Alors que les marchandises sont en général taxées ad valorem, le tabac supporte des droits spécifiques et jouit de tarifs spéciaux prévus à l'art. 30 du Code Douanier. Les tarifs ne s'appliquent du reste qu'au tabac accompagné d'un certificat d'origine des pays qui ont conclu des accords commerciaux avec l'Egypte ; sinon il est soumis aux tarifs généraux. Cependant le Directeur des douanes peut passer outre à ce certificat quant il s'agit de tabac manufacturé, s'il est produit des documents tels que facture originale ou déclaration des fabricants qui établissent avec certitude l'origine du tabac. Tous les autres droits accessoires (ardieh, factage, quai, pavage) applicables au tabac différent de ceux auxquels sont soumises les autres marchandises.

Les formalités d'importation ont dû, elles aussi, être modifiées. A leur sujet, l'art. 357 du Code douanier pose un principe général :

« Le tabac de toutes espèces, manifesté pour l'Egypte ou en transit, doit toujours être reçu dans les magasins de la Douane où il jouit d'un délai franc de cinq jours ».

Passé ce délai il doit être soit retiré de la Douane, soit déposé dans les emplacements privés que l'Administration donne en location aux négociants dans ses magasins.

Au cas où il n'aurait été pris aucun de ces deux

partis, le tabac sera passible des droits « d'ardieh » (c'est-à-dire d'un droit qui est perçu d'après le poids et le volume de la marchandise d'importation ou de transit huit jours après sa réception par la Douane) ; dans le cas des tabacs ce délai est réduit à 5 jours.

Comment les différentes opérations prescrites par cet article vont-elles se dérouler ? A l'arrivée d'un chargement de tabac la Compagnie de navigation présente au Bureau du Manifeste, le manifeste original et deux copies ; ces documents lui sont retournés après vérification ; puis sur la demande d'un agent de la Compagnie et en sa présence, le chef magasinier reçoit les colis débarqués, en dresse un état et les remet à un peseur qui procède au pesage d'entrée et relève sur une formule spéciale le poids total du lot ainsi que le nombre originaire des colis et les numéros consécutifs qui leur ont été donnés. Le chef magasinier, après avoir confronté la copie du manifeste avec les entrées du registre, délivre un reçu à la Compagnie de navigation.

Puis, comme les colis ne peuvent pas séjourner dans la salle des arrivages au-delà du temps nécessaire aux opérations de réception et de pesage, ils sont aussitôt transférés soit dans les locaux publics réservés au tabac ou ardieh, soit dans les emplacements privés loués aux importateurs.

Si les colis sont placés en ardieh, un simple permis de transfert est nécessaire pour opérer le transport.

Si le transfert doit être exécuté vers un emplacement privé, il est nécessaire d'obtenir une autorisation spéciale du Mamour, autorisation qu'il n'accorde

que sur présentation du bon de livraison. Dans ces deux cas, de nombreuses inscriptions sont passées sur des registres spéciaux de façon à permettre au contrôle de s'exercer efficacement.

Alors que dans les entrepôts égyptiens les marchandises en général ne peuvent subir aucune transformation, les tabacs au contraire, moyennant certains droits et après demande soumise à l'approbation du Directeur, peuvent être l'objet de différentes manipulations : triage, changement des emballages extérieurs, modification du nombre des colis, ouverture des colis pour le dessécher, prélèvement d'échantillons. Toutes ces opérations sont accompagnées de pesages et d'inscriptions nouvelles afin de permettre d'identifier les marchandises ainsi transformées. Comment les propriétaires vont-ils pouvoir effectuer le retrait de leur lot ?

Il leur faut préalablement prouver leurs qualités de propriétaire en présentant une déclaration accompagnée du bon de livraison de la compagnie, cette déclaration après vérification, lui sera retournée comme une attestation de l'existence du lot qui en fait l'objet dans les magasins de la Douane. Cette déclaration qu'elle soit libellée au nom du détenteur, transférées en son nom par voie d'endossement ou endossée au porteur, établit la propriété de celui qui la détient et lui donne le droit de disposer de la marchandise qui y est déclarée.

Chaque lot doit faire l'objet d'une déclaration totale, et cette déclaration qui est établie par le propriétaire après réception de la marchandise en douane

est présentée aux différents services qui y indiquent les différentes formalités au fur et à mesure de leur accomplissement.

Dans le but de faciliter les transactions, la déclaration totale peut être transférée par simple endossement au nom du cessionnaire, mais comme souvent les lots de tabacs ne sont pas vendus en totalité à une même personne, le propriétaire peut remplir une déclaration partielle où il indique qu'il a cédé telle quantité de tabac à telle personne dénommée ou au porteur. Le transfert partiel doit être mentionné sur la déclaration totale qui reste entre les mains du propriétaire initial, et les quantités cédées sont portées au verso de la déclaration totale.

La même procédure est suivie pour les cessions successives faites aussi bien sur la déclaration totale que sur les déclarations partielles.

Lorsque le propriétaire définitif vient retirer sa marchandise il doit remplir une nouvelle déclaration à laquelle il joint la déclaration originaire totale ou partielle. Cette nouvelle déclaration est présentée successivement aux différentes autorités douanières pour régularisation des écritures, et dans le but de contrôler une dernière fois l'identité des marchandises retirées. Puis le tabac est repesé une ultime fois sans frais afin de pouvoir établir le montant des droits à payer après calcul de certaines bonifications de tare.

Pour avoir une idée complète du régime des tabacs deux particularités restent à signaler. L'une concernant les franchises, l'autre les exportations avec Drawback. En ce qui concerne les franchises accor-

dées aux agents diplomatiques et consulaires, ceux-ci ne jouissent de l'exemption des différents droits que pour une certaine quantité de leur importation annuelle.

Quant à l'exportation avec Drawback des tabacs, elle n'est autorisée que si les intéressés l'effectuent par les Douanes d'Alexandrie (où existe d'ailleurs une Douane spéciale des tabacs pour s'occuper des importations et exportations de ce produit) ou par celles du Caire, de Port-Saïd ou de Suez. Certaines formalités spéciales ont naturellement été prévues pour éviter les fraudes, mais elles ne présentent pas suffisamment d'originalité pour être exposées.

Cette organisation douanière donne des résultats satisfaisants et fournit au Gouvernement d'importantes ressources, sans pour cela entraver le commerce des tabacs et l'industrie des cigarettes particulièrement florissante en Egypte. On peut même dire que leur prospérité vient du système à première vue paradoxal de la prohibition de culture, doublée au contraire d'une liberté complète de fabrication, ce qui a eu pour résultat de créer un courant d'échanges très puissant. Le mérite du système douanier vient de ce qu'il a su faciliter les transactions au moyen des déclarations transmissibles et ne frapper les importations que de droits minimes (5 francs environ par kilo) contrairement aux autres pays où l'importation des tabacs est prohibée ou frappée de taux prohibitifs.

TROISIÈME PARTIE

LE FONCTIONNEMENT DES DOUANES

Après avoir exposé dans les chapitres précédents, l'organisation même des Douanes en Egypte, nous en examinerons à présent le fonctionnement ; nous envisagerons successivement en autant de chapitres distincts, les différents droits perçus et le mode de perception ; les objets soumis à des prohibitions ou à des règlementations spéciales ; les remboursements à la réexportation et les exemptions à la réimportation ; enfin les exemptions de droit existant au profit de certaines marchandises.

CHAPITRE I

Droits principaux (ad volorem et spécifiques) et droits accessoires en Egypte

Le droit de douane proprement dit, ou droit d'importation est en Egypte une taxe ad valorem, la même en principe pour toutes les marchandises et fixée à 8 %, taux qui résulte de la Convention avec l'Italie. Certaines marchandises cependant sont soumises à des droits différents. Le bois de chauffage et le pétrole d'éclairage n'acquittent les droits que sur la base de 4 % (décret du 25 novembre 1905), alors que les bois autres que de chauffage (décret du 30 mars 1921) et le sucre raffiné (décret du 22 octobre 1923) paient un droit de 10 %, la benzine et les huiles minérales (décret du 30 mars 1921) un droit de 15 %. Les tabacs et les alcools ne sont pas soumis au droit ad valorem, mais à des droits spécifiques. Pour les alcools ce droit

est de 200 millièmes par litre d'alcool pur et frappe tous les alcools d'industrie ou autres, eaux de vie, vins, boissons alcooliques, parfumerie à l'alcool, produits pharmaceutiques contenant de l'alcool, vernis à l'alcool et, en général, tous les produits renfermant plus de 2 % d'alcool non dénaturé (décret du 1er mai 1924). Quant à l'alcool dénaturé il paye 2 millièmes par kilogramme. Enfin les vins dont le titrage en alcool ne dépasse pas 23 centièmes de leur volume, ainsi que les bières, cidres et vermouths restent soumis au droit général d'importation de 8 % ad valorem.

Un certains nombre d'articles ne sont pas assujettis aux droits, tels les graines de vers à soie, les livres et le papier de musique, les échantillons de vins, etc... Les navires sont soumis à un régime spécial.

L'Administration des Douanes perçoit aussi le droit d'exportation sur les produits du sol ou de l'industrie de l'Egypte, qui est de 1% et le droit de transit sur le charbon de terre, de 1% également.

Enfin un droit de consommation de 2 % ad valorem est perçu sur certains liquides (bière, cidre, huile de colza, térébenthine, huile minérale lubrifiante, etc...), comestible (notamment conserves de viandes et de poissons, lait condensé, café, thé, cacao, certains fruits séchés, etc...) et sur les matériaux de construction (zinc, plomb, verres à vitres, barres, poutrelles, feuilles, tuyaux et tôles en fer, acier ou fonte, etc.)... Ce droit est perçu en même temps que le droit d'importation. Il est remboursé à l'exportation si celle-ci a lieu dans le délai d'un an, à compter du paiement des droits.

Enfin la redevance de 40 millièmes par tonne sur les exportations des sels extraits des salines de l'Etat, est perçue égalemnt par l'Administration des Douanes.

Celle-ci enfin est chargée du recouvrement de certains droits accessoire :

— L'Ardieh, sorte de taxe de magasinage qui frappe les marchandises dont le dédouanement n'est pas opéré dans les délais règlementaires ;

— Les droits de factage, pour les transports effectués en vue de dédouanement, les manipulations dans les magasins et la livraison aux portes de ces derniers ;

— Les droits de quai et de pavage ;

— Les droits de plombage, de pressage des balles de manufacture ;

— Les droits de Nobatchié ou surtaxes perçues en raison d'opérations effectuées en dehors des heures règlementaires d'ouverture des bureaux ;

— Les taxes de surveillance ;

— Les droits de pesage ;

— Les droits de délivrance de certificats ou duplicata ;

— Le droit de destruction du tabac abandonné en douane ;

— Le droit de consignation des bagages des passagers ;

— Les droits de fumigation des plantes et fruits importés, perçus pour le compte du Ministère de l'Agriculture ;

— Une taxe spéciale perçue pour le compte de la

Municipalité d'Alexandrie sur les véhicules et animaux importés pour être employés dans cette ville;

— Enfin le droit pour renseignements de statistique.

Nous insistons ici brièvement sur ce droit sur lequel nous n'aurons pas l'occasion de revenir. Il ne faut pas le confondre avec le droit de statistique perçu en France dans le but, en réalité, de fournir à l'Administration les renseignements statistiques dont elle a besoin, soit qu'il s'agisse d'éléments que la taxation par droits spécifiques ne révèle pas, soit que le droit s'applique à des marchandises non soumises aux droits.

Cette taxe, en législation douanière égyptienne, est tout autre chose. La taxe est le prix de renseignements que l'Administration fournit et elle est perçue non sur les marchandises, mais sur les personnes qui les demandent. Il s'agit ici de renseignements que ne fournissent pas les publications régulières de l'Administration de la statistique. On peut les demander à la Douane qui les fournit dans la limite bien entendu des données qu'elle possède, et à la condition seulement que les exigences du service le permettent. La taxe comporte le paiement d'un droit de timbre et une rémunération par heure de recherches et par employé occupé.

Lorsque ces renseignements sont demandés par les Chambres de Commerce, le Directeur général peut accorder la gratuité : la décision lui appartient.

Nous avons signalé plus haut que la presqu'île de Sinaï était soumise à un régime spécial qui n'affecte

en principe ni la soumission aux droits, ni les taux de ceux-ci. Il en est autrement pour les relations avec le Soudan anglais ; les produits originaires et ceux destinées à cette contrée ne sont pas soumis aux droits ad valorem de 8 % et 1 % et aux rares droits spécifiques que nous venons d'indiquer.

En principe il n'est pas perçu de droits sur les marchandises expédiées d'Egypte au Soudan et du Soudan en Egypte. Les deux gouvernements se tiennent respectivement des droits afférents aux marchandises qui sont originaires des deux régions. Cette régularisation de droits est faite au moyen d'un compte-courant. Il y a toutefois à cette règle quelques exceptions :

D'abord les expéditions faites au Soudan par mer, si elles ne sont pas soumises au droit d'exportation, paient cependant celui-ci à titre provisoire ; les sommes perçues sont restituées après justification que les marchandises sont parvenues à destination. D'autre part le Gouvernement soudanais perçoit sur le vin, les alcools et boissons alcooliques la différence entre le droit d'importation en Egypte et le droit d'importation au Soudan, cela quel qu'en soit le pays d'origine ; de même sur les bières de fabrication égyptienne, la différence entre le droit d'accise en Egypte et le droit d'importation au Soudan. Comme conséquence toute expéditon au Soudan de ces boissons ou alcools doit être accompagnée d'un permis spécial.

La Douane égyptienne, elle, perçoit les droits de quai et de pavage, dont nous avons parlé plus haut, sur les marchandises venant du Soudan ou exportées pour cette contrée, par voie de mer.

Alors que les droits de douane sont perçus d'après la valeur des marchandises, sauf pour les tabacs, les droits accessoires sont établis d'après le poids, le nombre de colis manutentionnés, le nombre de jours de magasinage, d'après le temps passé. Il n'en est autrement que des droits de quai à Alexandrie, Port-Saïd et Suez qui sont égalemnt fixés ad valorem, sauf pour les tabacs.

La perception du droit ad valorem est basée essentiellement sur la déclaration de l'importateur, vérifiée et contrôlée par le service.

La valeur à déclarer est celle que les marchandises d'importation ont dans le lieu de chargement ou d'achat, au moment où elles sont dédouanées, avec majoration des frais de transport ou police d'assurance, etc... jusqu'au port de débarquement en Egypte.

Les destinataires peuvent, en faisant la demande écrite au Directeur de la Douane, sur la déclaration même, être autorisés à visiter leurs marchandises, avant de les déclarer, quand cette visite est nécessaire pour les mettre en mesure de remplir avec exactitude la formule de déclaration douanière.

La visite douanière peut être faite, sous certaines réserves, en même temps que cette visite préventive qui doit d'ailleurs toujours se faire sous la surveillance de la douane.

La déclaration inexacte ou fausse en ce qui concerne la quantité, la qualité ou le poids est punie, suivant les cas, soit d'une amende allant du dixième du droit dû sur la différence constatée au droit entier, ou des peines de la contrebande si on peut y voir une tentative d'acte de contrebande.

Dans cette organisation, le personnel, en dehors de sa mission générale de visite et de surveillance et d'accomplissement des formalités, doit se préoccuper principalement, en vue de l'établissement même des droits, de l'estimation des marchandises. Cette opération est faite à trois degrés, d'abord par des estimateurs qui procèdent à l'évaluation des échantillons ; ensuite par des vérificateurs qui confrontent l'évaluation avec les indications fournies par les factures présentées. Enfin le contrôleur, après établissement et vérification du montant des droits par les comptables, donne son approbation définitive.

Le rôle du personnel à cet égard est assez délicat, puisque le droit est imposé sur la valeur de l'article importé dans le lieu de chargement ou d'achat en la majorant des frais de transport et d'assurance jusqu'au port de débarquement en Egypte. La fixation de cette valeur et l'appréciation de la sincérité des documents produits donnent lieu à de nombreuses difficultés sans que même se trouvent totalement écartées celles qui résultent de la détermination de la nature et de la qualité de l'objet introduit, qui sont si fréquentes lorsqu'il s'agit de droits spécifiques, mais que l'expertise permet de résoudre.

Aussi l'art. 7 du Traité de Commerce avec l'Italie prévoit qu'afin de fixer pour une période déterminée la valeur dans les ports d'entrée des principaux articles taxés, l'Administration des Douanes égyptiennes invitera, par un avis communiqué au Consulat d'Italie, les commerçants italiens intéressés dans le commerce de ces articles, à procéder en commun

avec elle et les commerçants intéressés des autres nationalités, à l'établissement d'un tarif pour une période n'excédant pas douze mois.

Le tarif ainsi établi est communiqué par la Douane égyptienne au Consulat d'Italie à Alexandrie et en même temps est officiellement publié.

Ce tarif d'aileurs peut faire l'objet d'une opposition de la part du Consulat italien, dans un délai de quinzaine à partir de la publication officielle. Faute de cette opposition il est considéré comme officiellement reconnu, en ce qui concerne les produits et ressortissants italiens. On l'utilise d'ailleurs pour les produits des autres puissances.

Ce système donne des résultats assez heureux pour que son application soit sans cesse étendue à des articles de plus en plus nombreux. Au cours de l'année 1927 la moitié environ en valeur des articles importés ont été taxés d'après ces tarifs périodiques, environ L. E. 23.345.000 contre L. E. 23.980.000 ayant fait l'objet d'estimations douanières. Les filés de soie artificielle et le sucre ont été ajoutés, au cours de cette même année, aux articles soumis au régime de ces tarifs.

Quelle que soit, au surplus la valeur du personnel de vérification des douanes égyptiennes, il est bien évident que la transformation du régime douanier sur la base de droits spécifiques, l'obligerait à tout un travail de réadaptation. Nous pensons que cet effort sera réalisé par lui rapidement et à la satisfaction de tous, de l'Administration égyptienne comme des importateurs. Mais il est bien évident qu'il fau-

dra spécialiser davantage une partie de ce personnel pour le mettre en mesure d'identifier les marchandises et de découvrir les fraudes.

Il n'est pas sans intérêt de signaler à ce sujet que tout un groupe de fonctionnaires des Douanes égyptiennes est venu en France au cours de l'année 1928, à la fois en mission d'études et pour s'initier aux règles de fonctionnement et aux méthodes de vérification et d'investigation employées en France. Ce voyage parait devoir donner pour l'avenir d'heureux résultats.

Les opérations peuvent être faites en douane soit par les destinataires personnellement ou par leurs employés, soit par des tiers qui exercent la profession de dédouaneur, c'est-à-dire celle de commissionnaire en douane ou de transitaire. Mais l'exercice de cette profession n'est pas libre. Toute maison ou personne qui veut s'y livrer est tenue d'en obtenir l'autorisation préalable et écrite de l'Administration. L'autorisation obtenue n'est valable que pour une année. Le dédouaneur est tenu de soumettre à l'agrément de la Douane les noms des employés qu'il se propose de charger des opérations. Ces employés et lui-même sont tenus d'avoir sur eux le permis qui leur est délivré à cet effet et de porter ostensiblement une plaque. Toutefois ne sont pas astreintes à cette formalité, mais tenues seulemnt de se munir d'un permis les personnes — étrangères à leur maison de commerce — que les importateurs chargent d'opérer des dédouanements exclusivement en leur nom pour une courte période.

CHAPITRE II

Les opérations douanières

Plus ou moins compliquées, les opérations douanières ont toutes, quel que soit le pays considéré, un but identique : faciliter l'application des dispositions légales, en assurer l'efficacité, ainsi que la perception des droits, en obligeant les assujettis à remplir des formalités qui permettront à l'Administration d'assurer le contrôle des opérations.

De même qu'en France, toute opération de douane comporte en Egypte une déclaration préalable. Cette déclaration, qui doit être présentée avant le commencement de toutes autres formalités est rédigée sur des formules dont la rédaction diffère suivant qu'il s'agit d'exportation, d'importation, de transit, de transbordement ou telle ou telle catégorie de marchandise.

Les différents types de formules égyptiennes de dé-

claration sont au nombre de dix, moins nombreuses en cela cela que les types de formules françaises qui dépassent quinze ; elles présentent un grand intétrêt car elles sont la base de toutes les autres opérations. Aussi est-il de toute nécessité de veiller particulièrement à ce qu'elles soient convenablement remplies ; dans ce but les destinataires peuvent, en en faisant la demande écrite au directeur de la Douane, sur la déclaration même, être autorisés à faire visiter leurs marchandises avant de les déclarer de façon à ne pas commettre d'erreurs, car il n'est pas permis, en général, de faire aucun changement à une déclaration après qu'elle a été présentée en douane, et sa véracité ou sa fausseté doit être jugée sur ce qui a été primitivement déclaré. De plus les déclarations incomplètes ne sont acceptées ; quant aux déclarations inexactes de quantité, qualité ou poids de la marchandise, elles entrainent des amendes qui ne pourront être inférieures au dixième du droit, ni supérieures au droit entier dû sur la différence constatée ; cependant si l'on peut qualifier de contrebande la fraude constatée il y aurait lieu à l'application des peines afférentes à ce délit.

Sur la déclaration doit être aussi indiquée la valeur de la marchandise, et l'art. 137 du Code douanier indique que la valeur à déclarer est celle « que les marchandises d'importation ont dans le lieu de chargement ou d'achat au moment où elles sont dédouanées avec majoration des frais de transports, assurance, etc... jusqu'au port de déchargement en Egypte ». Cette déclaration remplie, de nombreuses formali-

tés sont prescrites, formalités variant suivant l'opération effective et qu'il convient d'examiner rapidement.

A. — Opérations d'importation

La première phase consiste à opérer le déchargement des navires et à transporter les marchandises jusqu'aux magasins de la Douane où elles sont reçues.

Pour obtenir ce résultat il y a lieu de demander à l'Administration l'autorisation de décharger ; cette demande rédigée sur formule spéciale et signée du capitaine doit être accompagnée du manifeste original de la cargaison ainsi que de deux copies de ce manifeste et déposée dans les 36 heures suivant l'arrivée du navire. Ces documents sont communiqués au bureau du Manifeste qui les confronte, garde une copie et renvoie l'original du manifeste à la compagnie.

Aussitôt l'autorisation de débarquer donnée, le débarquement de la cargaison peut commencer immédiatement si le navire est amarré au quai et si en raison de la nature des marchandises il n'est pas affecté un emplacement spécial à cette opération (comme dans les cas, par exemple, de matières inflammables, corrosives ou explosives, ou encore comme dans le cas de quelques ports tel qu'Alexandrie où certains quais sont réservés à la réception de certaines catégories d'articles). Contre paiement d'un droit et conformément à un tarif spécial de factage, le trans-

port des marchandises est effectué des quais aux magasins de la Douane par les portefaix de l'Administration ; mais ce régime n'est pas applicable aux marchandises dites « Taslim Sahbou », c'est-à-dire à celles dont la Douane autorise le retrait direct des quais par les soins du personnel du destinataire et qui sont soumis de ce fait à des mesures spéciales. « La réception des marchandises par la Douane ne devient effective qu'à partir du moment où elles arrivent à la porte du magasin ou à l'emplacement spécialement réservé à leur emmagasinage. En conséquence tant qu'elles n'auront pas été consignées au magasinier de la Douane, elles demeurent à la charge et aux risques et périls des compagnies de navigation ou autre partie intéressée » (art. 150 du Code Douanier). On comprend que la Douane entoure la réception d'un examen sérieux, puisqu'elle assume la responsabilité à partir de ce moment ; aussi tout colis en mauvais état est-il enregistrée sur un registre spécial. Ceux qui sont en bon état sont reçus par le magasinier après confrontation avec le manifeste, inscrits sur son carnet, et la compagnie de navigation reçoit de ce fonctionnaire un reçu contresigné par le Mamour pour le nombre total des produits consignés. La Compagnie envoie alors au destinataire des marchandises un bon de livraison. La Douane ne reconnait comme propriétaire des produits qui lui sont confiés que le porteur de ce bon qui seul pourra ainsi effectuer le retrait.

A ce bon de livraison devra être jointe la déclaration d'importation qui sera annotée par les soins du magasinier lequel indiquera la date de réception de

la marchandise, ainsi que le numéro du magasin où elle a été reçue. La déclaration ainsi annotée est retournée au dédouaneur qui la présente, accompagnée de la facture originale et d'une copie certifiée conforme, à la section compétente d'estimation aux fins de contrôle. La section s'assure que la déclaration est complète, lui donne un numéro d'ordre, lui annexe un laisser-passer et désigne le colis à vérifier.

Rendue au dédouaneur la déclaration est alors présentée au Mamour qui délègue des agents chargés de vérifier, visiter et même peser si nécessaire, les marchandises. En outre le visiteur doit au moment de l'estimation douanière prélever des échantillons. Puis les échantillons accompagnés des documents sont présentés à l'estimateur compétent pour procéder à l'évaluation des marchandises. Après différentes opérations de contrôle secondaires, le dédouaneur peut se présenter à la caisse pour acquitter les droits, et reçoit alors un récépissé à la place de la déclaration ainsi que le laissez-passer et le bon de livraison. Les pièces présentées au Mamour et au magasinier permettent le retrait définitif des marchandises qui sont pourtant l'objet d'un ultime contrôle lorsqu'elles franchissent la porte douanière.

Régimes spéciaux de Retraits et de Paiement des Droits :

1° — Marchandises acquittant les droits en nature : En cas de contestation au sujet de l'estimation des marchandises les négociants ont la faculté de payer les droits de douane en nature par l'abandon d'une

certaine quantité de leurs articles. La déclaration dans ce cas est remise à l'estimateur compétent qui fait un choix, d'accord avec le contrôleur jusqu'à concurrence du montant des droits dûs.

Une liste des articles à prendre en nature est dressée et annexée à la déclaration.

2° — Marchandises importées en franchise : Une déclaration spéciale doit être présentée au Directeur pour approbation, et le destinataire doit certifier qu'il a bien reçu la marchandise qui lui était destinée.

3° — Numéraire : Le dédouaneur accompagné d'un agent de la Douane se rend à bord prendre livraison du « group » qui est porté à la Caisse centrale aux fins de vérifications et enregistrements. Une déclaration spéciale est remplie qui permet la perception de droits spéciaux de surveillance ; puis un laissez-passer est délivré au dédouaneur qui donne reçu du numéraire sur un registre spécial.

4° — Alcool : Un régime spécial a été prévu afin de permettre d'analyser la proportion d'alcool pur contenu dans les liquides importés.

5° — Marchandises Taslim Sahbou : Il y a lieu de remplir les mêmes formalités que pour les marchandises en général; cependant la déclaration accompagnée d'une formule spéciale est remise à l'officier de la Section des quais qui les communique pour approbation au Mamour après constatation des dates d'arrivée du bateau et de déchargement. Des instructions spéciales de visite et de pesage sont prévues et les directeurs sont autorisés, quand ils le jugent op-

portun, à accepter le paiement, en dépôt, des droits dûs, c'est-à-dire avant la liquidation définitive des opérations comptables. Des variantes à ce système qu'il serait fastidieux d'étudier sont édictées pour les bois de construction, le charbon de terre, les fruits, les mazouts, kerosine et benzine, les poudres et salpêtre.

6° — Marchandises en souffrance, périssables ou abandonnées : L'art. 223 du Code douanier édicte que « le refus ou le retard de présenter la déclaration et de venir retirer la marchandise dans un délai de 12 mois à partir de son débarquement en douane, donne le droit à l'Administration de la vendre aux enchères publiques ».

Auparavant, lorsque dans les trois mois suivant la réception du colis, aucune déclaration émanant des destinataires n'est parvenue, les dits colis sont transportés dans un local spécial ; au bout d'un an des avis sont inscrits au Journal Officiel indiquant 30 jours au moins à l'avance la date où il sera procédé à leur ouverture et à leur visite ; puis un nouvel avis est publié ordonnant, 15 jours au moins à l'avance, de procéder à la vente et fixant la date de cette opération. Des lettres de convocation sont adressées aux autorités consulaires et aux agences maritimes. Enfin le jour fixé, sous la surveillance de la Douane, l'adjudication a lieu, et les marchandises sont acquises par le plus offrant et dernier enchérisseur. Les sommes ainsi obtenues, déduction faites des frais, sont pendant trois ans tenues à la disposition de qui il appar-

tiendra, dans les caisses de l'Administration, laquelle ce délai écoulé en deviendra propriétaire si aucune réclamation n'a été effectuée entre temps. Il est utile de signaler que les marchandises périssables non retirées immédiatement sont considérées comme non réclamées et vendues immédiatement sans que le destinataire soit avisé.

B. — Opérations de transit et transbordement

Le terme de transit sert à désigner les marchandises non dédouanées qui, bien que manifestées pour l'Egypte, ne font que traverser le territoire égyptien. Les colis doivent être plombés et leur chargement et déchargement sont surveillés par la Douane qui peut exercer un contrôle efficace grâce à la transmission des pièces et récépissés de la Douane d'expédition à la Douane de destination et aux formalités que le dédouaneur est obligé d'accomplir avant de pouvoir effectuer le transit.

Le terme de transbordement sert à désigner le transfert de marchandises étrangères d'un navire à un autre directement au moyen d'allèges. Les Compagnies de navigation doivent fournir au Bureau des Manifestes un extrait du double du Manifeste original et observer les instructions que le Directeur peut lui imposer.

Des formalités plus simples sont prévues pour les expéditions par mer d'une douane à une autre.

C. — Colis postaux

Le débarquement du colis a lieu sous la surveillance de la Douane qui veille à ce qu'il soit placé sous scellé dans un fourgon postal. Puis l'enlèvement du contenu, le remballage et la fermeture du colis, et la visite douanière, s'effectuent par les soins des agents de la douane et sous leur responsabilité, la Douane se bornant uniquement à examiner le contenu et à établir le montant des droits à percevoir. Différentes formalités permettant l'enregistrement des manifestes et le contrôle des opérations.

D. — Formalités à l'exportation

Pour chaque marchandise exportée une déclaration doit être présentée à la porte d'exportation.

Cette déclaration, une fois enregistrée et annotée, est retournée au dédouaneur qui la soumet à la section d'estimation, puis au Mamour qui indique les colis à visiter ou à peser.

Une fois ces opérations effectuées l'estimateur évalue l'article, avise la section d'estimation qui établit les droits, en perçoit le montant et remet à l'intéressé un laissez-passer d'exportation.

E. — Formalités aux bureaux des passagers

Les passagers arrivant en Egypte doivent avant la visite de leurs bagages remplir une formule de décla-

ration sur laquelle ils doivent mentionner tous autres objets que leurs habillements et effets personnels usés. La visite ensuite permet le contrôle de ces assertions, puis après la visite des bagages, le visiteur remplit une formule sur laquelle il inscrit le détail des droits à acquitter. Le passager présente ce document à la caisse, paie les droits et reçoit en échange la formule acquittée qui lui servira de récépissé et laissez-passer.

Telles sont, abstraction faite des énumérations fastidieuses, les formalités douanières les plus importantes. Peut-être serait-il souhaitable de les simplifier et les unifier ; on pourrait craindre que ce ne soit là une réforme impossible, si l'on en juge par les complications à peu près identiques que les différents pays du globe ont été obligés d'édicter.

Et pourtant on peut espérer que l'effort nécessaire à cet effet s'opérera aussi bien en Egypte que dans d'autres Etats, par application de la Convention internationale pour la simplification des formalités douanières signée à Genève le 3 novembre 1923 et entrée en vigueur le 27 novembre 1924. Elle a été ratifiée notamment par l'Egypte.

Il nous paraît utile de donner ici une brève analyse de cette convention.

L'une de ses principales préoccupations a été de faciliter la connaissance par tous les intéressés, notamment à l'étranger, et des droits de douanes et des formalités afférentes à leur application. Les Etats signataires s'engagent donc à assurer à leurs lois et règlements en la matière toute la publicité préalable

qui peut être désirable. Insertion au Journal officiel de l'Etat, édition de recueils rédigés méthodiquement, communication de toutes les publications relatives aux Douanes et de toutes les mesures prises aux représentants diplomatiques des Etats signataires ; communication au Secrétariat de la Société des Nations d'un résumé des mesures prises pour assurer la simplification des formalités douanières.

Parmi les dispositions particulières nous voulons signaler d'abord l'art. 7 aux termes duquel les Etats contractants s'engagent à prendre, tant par le moyen de leur législation que de leur administration, toutes les mesures les plus appropriées pour empêcher l'application arbitraire ou injuste de leurs lois et réglementations, en matière douanière et similaire, ainsi que pour assurer un recours par voie administrative, judiciaire ou arbitrale aux personnes qui auraient été victimes de ces abus. C'est l'obligation, pour chaque Etat, d'une part, d'organiser une service administratif de contrôle qui assure au redevable ou à l'assujetti un recours administratif gracieux contre l'application de mesures arbitraires, d'autre part, d'admettre un recours contentieux devant la juridiction déterminée par les règles générales d'organisation.

Les formalités, en quelque sorte matérielles, de douane, font l'objet de l'art. 14 et de son annexe. Ce texte établit des prescriptions qui visent principalement :

— a) Les facilités à donner au dédouanement dans les bureaux ou entrepôts de l'intérieur ;

— b) Les facilités pour le dédouanement des den-

rées périssables et le chargement et le déchargement des bateaux en dehors des jours et heures d'ouverture des bureaux ;

— c) La faculté pour le destinataire de déclarer lui-même les marchandises en douane ou par une personne de son choix ;

— d) Le remboursement, au cas de réexportation, des droits perçus à l'entrée, à la conditon que les marchandises soient restées sans interruption sous le contrôle de la Douane ; exemption pour ces marchandises de tout droit de réexportation ;

— e) La création d'entrépôts fictifs ou particuliers ;

— f) La faculté pour les destinataires de détruire les marchandises se trouvant en entrepôt lorsqu'elles viennent à être avariées.

Sur le premier point on ne saurait nier que la législation douanière de l'Egypte est conforme à l'esprit de la Convention, puisque les principaux bureaux de Douane sont situés en plein centres de trafic qui sont en même temps les principaux marchés.

Les opérations douanières peuvent être accomplies, avec l'autorisation des Directeurs, en dehors des heures régulières d'ouverture des Bureaux, moyennant perception d'un droit spécial dit de nobatchié. Sans doute la profession de dédouaneur est règlementée, — et ceci nous parait être une inutile précaution, — mais ainsi que nous l'avons vu, leur utilisation n'est pas obligatoire. L'importateur peut lui-même ou par un de ses commis, procéder aux opérations. Au cas où les marchandises qui sont en douane viennent à pé-

rir, le droit ad valorem n'est perçu que sur le prix d'adjudication qui est remis à l'ayant-droit après acquittement des frais privilégiés. Nous aurons l'occasion d'examiner le drawback et la réexportation. Il reste donc que c'est seulement la faculté d'entrepôt fictif qui fait défaut en Egypte..

Les formalités relatives aux certificats d'origine font l'objet de l'art. 11. Plusieurs points importants qui avaient donné lieu à des difficultés, — non en Egypte où en l'absence de tarifs préférentiels la question des certificats d'origine n'a le plus souvent qu'un intérêt très secondaire, — mais dans d'autres pays, y reçoivent une solution que l'on doit considérer comme rationnelle. Il est spécifié que le certificat pourra émaner non seulement des autorités officielles des Etats contractants, mais de tous organismes ayant la compétence et présentant les garanties nécessaires, qui auraient été préalablement agréés par chacun des Etats intéressés. Au cas d'importation par l'intermédiaire d'un pays autre que le pays d'origine, les certificats régulièrement établis dans ce pays devront être admis. Les certificats pourront être rédigés dans la langue soit du pays où ils sont établis soit dans celle du pays où ils sont produits. Ils sont dispensés, en principe du moins du visa consulaire. Sont prévus enfin les cas de dispense de production du certificat et le délai de production...

Plus important, au point de vue égyptien, paraît, au premier abord, l'art. 12 qui vise les factures consulaires... Celles-ci, aux termes de la convention, ne seront exigibles qu'autant que la production en sera

nécessaire, soit pour établir l'origine de la marchandise importée, lorsque l'origine est susceptible d'influer sur les conditions d'admission de la marchandise, soit pour déterminer la valeur de celle-ci, dans le cas de tarifications ad valorem pour l'application desquelles la facture commerciale ne serait pas suffisante.

Le Code douanier égyptien en effet, n'exige pas la production d'une facture consulaire. Il ne prévoit que celle des factures non revêtues d'un visa. La procédure d'estimation douanière ne fait pas en effet de la facture un élément essentiel pour la détermination de la valeur de la marchandise.

Il est donc dans l'esprit de la Convention qui tend à en restreindre l'emploi.

Cette Convention prescrit d'ailleurs en cette matière les simplifications destinées à faciliter l'établissement des factures et à diminuer le coût du visa.

Des certificats d'orgine et des factures consulaires il convient de rapprocher les différents certificats ou attestations sous forme de timbres, marques, etc... qui garantissent que les marchanidses importées remplissent certaines conditions exigées par les règlements douaniers du pays importateur (tels, en Egypte, les certificats de désinfection des pinceaux à barbe, de salubrité des plantes, — absence de la fourmi argentine, — de stérilisation des articles de literie provenant de certaines contrées, les certificats d'analyse des engrais chimiques, des marques des tissus de coton). L'art. 13 laisse le soin de les règlementer à des accords particuliers à intervenir entre les différents Etats adhérents à la Convention.

CHAPITRE III

Prohibitions
Monopoles et articles
soumis à une règlementation spéciale

Les taxes douanières, nous l'avons déjà indiqué, n'ont pas seulement un but fiscal. Très généralement elles doivent fournir à l'Economie générale du pays une protection susceptible d'assurer le développement de l'industrie ou de l'agriculture. Cette protection peut nécessiter soit l'interdiction d'importer certaines marchandises, ceci afin de réserver entièrement le marché intérieur aux produits nationaux de même catégorie, soit celle d'exporter des matières premières indispensables à l'industrie. Des prohibitions peuvent encore être établies dans des buts différents en vue d'assurer, par exemple, la sécurité du pays (armes, munitions destinées aux particuliers), la santé publique entendue dans son sens le plus large

(substances vénéneuses, animaux atteints de maladies contagieuses), la moralité publique (publications obscènes, films immoraux, etc...)

Enfin dans des circonstances exceptionnelles, lorsque l'Etat est en proie à une famine, à une grave crise industrielle, lorsqu'il est en guerre, lorsque les moyens de transport ne suffisent pas au trafic, il peut y avoir également lieu d'établir des prohibitions soit à l'entrée de certaines marchandises, soit à la sortie d'autres. La législation douanière française au cours de la dernière guerre, nous en a offert un nombre considérables d'exemples.

Lorsque ces prohibitions, et plus généralement toutes les mesures restrictives à la libre entrée ou sortie des marchandises, sont provoquées par le désir de protéger exagérément l'industrie en lui réservant le marché national, des réserves s'imposent, mais lorsqu'elles ont pour base le désir des Gouvernements de maintenir l'intégrité de l'Etat ou la santé de la nation, on ne saurait discuter la légitimité de tels procédés.

A l'Assemblée de la Société des Nations, et plus particulièrement à son Comité Economique, le souci d'assurer le libre développement des échanges internationaux et de mettre des entraves à la généralisation et l'exagération des tendances protectionnistes, qui se manifestaient dans presque tous les Etats, a amené le dépôt et la discussion d'un projet d'accord international pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation. A la suite de l'adoption et de la ratification par quelques Etats

(l'Egypte la donna le 23 mars 1925, la France le 13 septembre 1926) de la Convention pour la simplification des formalités douanières, l'Assemblée avait adopté le 25 septembre 1924 une résolution par laquelle elle exprimait le désir que le Conseil invitât le Comité Economique à étudier la possibilité et l'opportunité d'une entente entre Etats, membres ou non de la Société, qui aurait pour objet l'abolition définitive des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation, et le cas échéant, à proposer les moyens les plus appropriés dans ce but. Réserve était faite pour les dispositons visant la protection des intérêts vitaux des Etats.

Saisi de cette résolution, le Conseil de la Société des Nations, par décision du 29 septembre 1924, la renvoya pour étude au Comité Economique.

Ce comité après avoir consacré plusieurs sessions à l'examen de cette suggestion, et après avoir consulté les différents Gouvernements et par leur intermédiaire les milieux commerciaux et industriels soumit au Conseil en septembre 1926 un projet de Convention accompagné d'un commentaire devant servir de base aux discussions d'une Conférence de représentants des Gouvernements.

Dans sa session du 7 décembre 1926 le Conseil approuva la proposition du Comité et décida de convoquer une Conférence internationale des délégués des Gouvernements des Etats membres de la S. D. N. et même des principaux Etats non membres, en vue d'établir un accord international sur la question de

l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation.

Cette Conférence se réunit à Genève et se tint du 17 octobre au 8 novembre 1927 sous la présidence de M. Colign, ancien premier Ministre des Pays-Bas. Etaient représentés : l'Allemagne, Australie, Belgique, Grande-Bretagne, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Colombie, Cuba, Danemark, Ethiopie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Indes, Irlande, Italie, Japon, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Egypte, Etats-Unis, Turquie, soit 34 Etats.

La Chambre de Commerce internationale invitée à titre consultatif par le Conseil était représentée.

Après avoir procédé à une discussion générale du projet élaboré par le Comité Economique, la Conférence nomma quatre Commissions :

Commission A. — Pour considérer les art. 1, 6, 9 et 10 du Projet ;

Commission B. — Pour considérer les art. 2, 3 et 11 du Projet.

Commission C. — Pour considérer les art. 4, 5 et 7 du Projet.

Comité de Coordination et Rédaction.

Après trois semaines de délibérations la Conférence adopta à l'unanimité la Convention internationale pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation, le Protocole de la Convention ayant la même force et les mêmes effets que la Convention ainsi qu'un Acte Final contenant le

Compte-Rendu des travaux de la Conférence et des vœux et résolutions qui y avaient été pris.

La Convention et le Protocole, dès le jour de la clôture de la Conférence, le 8 novembre 1927, furent signés par 18 Etats parmi lesquels notamment la France et l'Egypte.

Il est nécessaire d'exposer rapidement les dispositions essentielles de la Convention, afin de pouvoir bien comprendre l'intérêt primordial que sa ratification présente pour les échanges internationaux.

Après avoir rappelé dans un court préambule, combien les prohibitions d'importation et d'exportation, les régimes arbitraires et les discriminations déguisées qu'elles suscitent, ont eu des résutats déplorables sans qu'il en soit résulté des avantages financiers ou des bienfaits sociaux pour les Etats qui appliquent ces méthodes, la Convention dans ses art. I et II édicte que, sous réserve de certaines exceptions, les Hautes Parties contractantes s'engagent à supprimer, dans un délai de 6 mois de la mise en vigueur de la Convention, en ce qui concerne les territoires respectifs de chacune d'elles « toutes prohibitions ou restrictions à l'exportation ou à l'importation et à ne pas établir par la suite des prohibitons ou restrictions de ce genre ».

Soucieuse cependant de laisser aux Etats la plus absolue liberté en ce qui concerne les mesures exceptionnelles que des circonstances, critiques peuvent obliger un Gouvernement à prendre, l'art. 5 décide que « rien dans la présente convention ne portera atteinte au droit de toute Haute-Partie contractante de

prendre des mesures de prohibitions ou de restriction à l'importation ou à l'exportation pour sauvegarder dans des circonstances extraordinaires et anormales les intérêts vitaux du pays. Si des mesures de cette nature sont prises, elles devront être appliquées de telle manière qu'il en résulte aucune discrimination arbitraire au détriment de toute autre Haute Partie contractante. Leur durée devra être limitée à la durée des motifs ou des circonstances qui les ont fait naître ».

A côté de cette exception d'ordre général, des exceptions particulières sont prévues dont il est possible de faire application même en temps normal et qui toutes peuvent se justifier aisément, car elles répondent à des nécessités évidentes de l'existence d'une nation. C'est ainsi que l'art. 4 permet « à la condition toutefois qu'elles ne soient pas appliquées de manière à constituer un moyen de discrimination arbitraire entre les pays étrangers où existent les mêmes conditions, ou de manière à constituer une restriction déguisée des échanges internationaux :

1° Les prohibitions ou restrictions relatives à la sécurité publique ;

2° Les prohibitions ou restrictions édictées pour des raisons morales et humanitaires ;

3° Les prohibitions et restrictions concernant le trafic des armes, des munitions ;

4° Les prohibitions et restrictions en vue de protéger la santé publique ou d'assurer la protection des animaux ou des plantes contre les maladies, les insectes et les parasites ;

5° Les prohibitions et restrictions ayant pour but la protection du patrimoine national intrinsèque historique ou archéologique ;

6° Les prohibitions ou restrictions relatives à l'or, l'argent, les espèces, le papier-monnaie ;

7° Les prohibitions ou restrictions ayant pour but d'étendre aux produits étrangers le régime établi à l'intérieur du pays ;

8° Les prohibitions ou restrictions frappant les produits qui font l'objet de monopole d'Etat ou monopoles exercés sous le contrôle de l'Etat.

Il fallait en outre prévoir que certains pays pouvaient se trouver dans des situations « de fait ou de droit » telles qu'ils étaient dans l'impossibilité de prendre immédiatement une solution, et même reconnaître que l'abolition des prohibitions ou restrictions pouvait engendrer dans certains cas de graves difficultés, sans par ailleurs que le maintien de ces prohibitions ou restrictions comportât des répercussions dommageables pour le commerce des autres pays. L'art. 6 de la Convention a donc envisagé cette hypothèse et prévoit la possibilité pour les différents pays signataires de faire certaines réserves qui, lorsqu'elles sont jugées raisonnables, sont insérés en annexe à la Convention et dispensent les Etats bénéficiaires de l'application des dispositions qui seraient trop contraire aux intérêts nationaux.

Le système douanier égyptien est en parfait accord avec les dispositions de la Convention, et sadik Henein Pacha, délégué de l'Egypte à la neuvième séance plénière de la Conférence, le lundi 24 octobre 1927,

pouvait déjà déclarer que la tendance qui vise à réduire au strict minimum les prohibitions ou restrictions cadre parfaitement avec le régime en vigueur en Egypte. Aucune prohibition à l'importation ou à l'exportation n'y est admise dans un but économique. Le tarif douanier égyptien est destiné uniquement à faire face à des besoins fiscaux et ne crée aucune discrimination entre le commerce des différentes nations ».

Il suffit d'étudier rapidement les dispositons du Code douanier pour démontrer cette assertion.

A L'IMPORTATION. — Deux sortes de mesures sont prises suivant que les marchandises sont considérées comme plus ou moins dangereuses : ou bien leur importation est complètement prohibée, ou bien elle est restreinte à certaines destinations déterminées, ou bien elle est simplemnt soumise à un contrôle de sécurité.

Les raisons de ces prescriptions sont commandées par le souci soit de la sécurité de l'Etat, soit de l'hygiène physique ou morale de la Nation.

A. — Marchandises contrôlées

1° *Pour des raisons de sécurité d'Etat* (cf. art. 41 et 3 de la Conv.) :

Les Armes et les Munitions qui ne peuvent être importées en Egypte que moyennant un permis du Dé-

partement de la Sécurité Publique au Ministère de l'Intérieur. Les armes et munitions ne peuvent être retirées de la Douane que sur l'autorisation écrite du Gouvernement dont la Douane dépend, et fond l'objet d'états mensuels qui sont adressés à la Direction Générale avec indication des calibres, numéros et dates des permis, noms des importateurs, etc...

2° *Pour des raisons de moralité publique* (cf. art. 42) :

a) Les imprimés, desseins, gravures et autres contraires à la morale. En cas de doute sur le caractère de ces publications, le Département de la Sécurité Publique doit être consulté.

b) Les films cinématographiques. En ce qui les concerne, il existe également non une prohibition, mais des restrictions. Les films vierges ne sont soumis à aucune règlementation spéciale. Les films impressionnés au contraire, sont soumis à un contrôle exercé par le Ministère de l'Intérieur. Ils ne peuvent être introduits en Egypte que moyennant une autorisation ou licence qui est constatée par l'apposition d'une bande. La procédure est la suivante : Ces films acquittent les droits, plus une taxe complémentaire de 4 %, puis sont envoyés au Ministère de l'Intérieur. Au cas d'octroi de la licence, ils sont remis à l'importateur. Dans le cas contraire ils sont réexpédiés, et le droit de douane ainsi que la moitié de la taxe de 4 % sont remboursés.

3° *Pour des raisons d'hygiène publique* (cf. art. 4-4° Conv.).

a) Les pinceaux à barbe pour l'importation desquels il faut produire un certificat de l'autorité compétente du pays d'origine attestant qu'ils ont subi une désinfection suffisante. Ces certificats sont soumis au Département de l'Hygiène Publique qui peut toujours ordonner une analyse et refuser les lots suspects. Des mesures identiques sont prévues pour les articles de literie, coussins, etc... centenant du coton et pour lequels on exige la stérilisation par les soins des autorités chargées de la quarantaine, ainsi que pour les chiffons et vêtements usagés.

b) Les dattiers, bananiers, cannes à sucre, vers à soie, abeilles, olives fraiches et oliviers ne peuvent être importés qu'en vertu d'une autorisation spéciale du Ministère de l'Agriculture et après avoir été examinés par les délégués de ce Ministère, de même beaucoup d'articles tels que les amandes, les raisins secs, l'orge, le blé, le riz le seigle, le kapok sont soumises à une visite si on les suspecte de contenir des insectes nuisibles aux plantes. Les plantes en pot ou en motte doivent être accompagnées d'un certificat des services botaniques du pays d'origine attestant qu'elles ne sont pas infectées de la fourmi argentine.

c) Les animaux vivants ne peuvent être importés que moyennant un permis des autorités locales du Conseil Sanitaire Maritime et quarantenaire.

d) Les engrais chimiques qui doivent être accompagnés pour chaque lot d'un certificat d'origine et vis-à-vis desquels la douane se réserve néanmoins pleine et entière liberté de traitement.

B. — Marchandises que seules différentes personnes peuvent recevoir étant donné leur profession et l'usage auquel elles sont destinées

Ce sont, en général, toutes les substances vénéneuses, énumérées à l'art. 71 du Code et que seuls peuvent retirer les pharmaciens autorisés par le Gouvernement, les personnes munies d'un permis de vente du Ministère de l'Intérieur ou munies d'un permis d'importation général ou spécial délivré par l'Administration de l'Hygiène Publique. Ces restrictions peuvent être justifiées tant pour des raisons morales que pour préserver la santé publique (cf. art. 42° et 4° Conv.)

C. — Marchandises prohibées

1° *Pour des raisons de sécurité d'Etat* (cf. art. 1er et 3° Conv.) :

L'importation des explosifs et poudres est interdite. Néanmoins par exception, le Nobel explosive Co. Limited et l'Egyptian Salt and Solda Ltd. sont autorisées à recevoir ces matières.

De même l'importation des feux d'artifices est défendue, sauf les feux d'artifices d'enfant et ceux des-

destinés aux réjouissances publiques pour lesquels un permis spécial est cependant nécessaire.

2° *Pour des raisons de police sanitaire* (cf. art. 4° Conv.) :

a) Il est absolument interdit d'importer de l'absinthe (sauf obtention de licence pour usage pharmaceutique), des substances stupéfiantes, particulièrement le hachich et des tabacs falsifiés.

b) Certains produits qui pourraient nuire à la prospérité des cultures égyptiennes sont aussi prohibés : ce sont les graines de coton, cotonniers et bois de cotonniers qui pourraient communiquer aux plantations de coton égyptien des germes de maladies. Même prohibition pour les feuilles de vigne, les insectes vivants et les bactéries et champignons nuisibles aux plantes.

3° *Prohibitions motivées par l'existence de monopoles* (cf. art. 4, 8° Conv.) :

Certaines importations sont prohibées, car elles risqueraient de porter atteinte à des monopoles ou des quasi-monopoles d'Etat. C'est ainsi que l'importation des grains de tabac et la mise en circulation des monnaies étrangères ne sont pas permises. La prohibition des graines de tabac repose sur ce principe que le tabac ne doit pas être cultivé en Egypte pour des raison d'ordre fiscal. Pour le même motif est interdite l'importation du tabac soudanais.

L'Egypte ne peut donc être accusée d'édicter à l'importation des prohibitions trop sèvères, et presque tous les pays prévoient de semblables mesures. C'est ainsi qu'en France le Gouvernement soumet certaines marchandises à des mesures sanitaires (tou-

tes espèces de marchandises, bagages, animaux) qui vont de la prohibition absolue en cas d'épizootie ou d'épidémie, à de simples mesures sanitaires ou de désinfection, et interdit l'importation de toutes celles qui font l'objet d'un monopole (allumettes, tabac, cartes à jouer, monnaie étrangère), ou pourraient nuire à la sûreté de l'Etat, tel que la dynamite ou les munitions d'origine étrangère. En outre la Douane arrête toutes marchandises qui paraissent faussement revêtues de marques d'origine française.

A l'exportation:

Certaines marchandises ne peuvent être exportées qu'après autorisation spéciale. C'est ainsi que les exportateurs d'os fossiles doivent recevoir un permis du Ministère de l'Intérieur, et les exportateurs d'antiquités un permis spécial du Service des antiquités. Il est naturel que l'Egypte cherche à défendre son patrimoine national artistique et scientifique, ou tout au moins exerce une surveillance attentive qui lui permette le cas échéant d'empêcher les prélèvements abusifs (cf. art. 4, 5° Conv.).

En dehors de ces restrictions, il faut signaler que les exportations de bétail ne sont permises qu'après autorisation du Service vétérinaire du Ministère de l'Agriculture, et que les exportations d'engrais organiques (engrais y compris la fiente des pigeons, les déchets d'abattoirs y compris le sang desséché) sont strictement interdites ainsi que les exportations d'œufs à certaines époques de l'année.

Lors de la Conférence, le délégué de l'Egypte a ex-

pliqué la nécessité où se trouvait l'Egypte de maintenir ces prohibitons spéciales, en ces termes : « Un pays agricole qui importe des quantités considérables d'engrais chimiques ne saurait raisonnablement laisser sortir la quantité minimum d'engrais organiques qu'il produit. D'ailleurs cette prohibition est de pure précaution car ces engrais organiques ne sont généralement pas demandés à l'étranger.

Il est évident que, dans un pays de culture intensive et de petites propriétés, il n'est pas possible de permettre la libre exportation du bétail qui est la base même de l'industrie agricole, d'autant plus que l'usage des machines agricoles sur une large échelle est pour diverses raisons peu développé. Le Service vétérinaire égyptien qui fait un recensement annuel du bétail est en droit d'accorder les permis d'exportation toutes les fois qu'il le juge possible sans causer de dommage aux intérêts agricoles.

En dernier lieu la restriction du nombre des œufs exportés est imposée seulement dans les mauvaises années et pendant deux ou trois mois afin d'éviter la ruine de l'industrie de la volaille et la diminution exagérée de la quantité des œufs nécessaires à l'approvisionnement du pays. Telles sont les prohibitons et restrictions en petit nombre que l'Egypte entend maintenir ».

Ces réserves, renouvelées par une lettre de la délégation égyptienne du 25 octobre 1927, ont été acceptées comme légitimes, et par application de l'art. VI de la Convention, insérées à l'annexe V.

Le régime douanier de l'Egypte est donc tout à fait conforme aux termes de la Convention qu'elle a ratifiée et est suffisamment libéral pour permettre aux échanges internationaux de se développer aisément.

CHAPITRE IV

Les remboursements à la réexportation Le drawback et les exemptions à la réimportation

Une balance du commerce favorable contribue puissamment à l'équilibre de la balance des comptes d'un pays; aussi un des principaux buts de la politique économique des gouvernements est-il de favoriser par tous les moyens l'exportation des produits nationaux, et par suite de contribuer au développement des industries de la nation.

Nombreux sont les moyens préconisés, mais, dans l'ordre d'idées envisagé par cet ouvrage, certaines dispositions douanières semblent particulièrement qualifiées pour donner des résultats satisfaisants. Il faut se souvenir que si les procédés employés diffèrent suivant les contrées ils n'en ont pas moins de nombreux points communs.

Ils se proposent d'abord de développer l'industrie nationale, et pour cela de faciliter l'entrée des matières premières ou des produits demi-ouvrés qui, transformés, améliorés ou finis, seront réexportés.

Ils ont aussi pour base le principe financier selon lequel le droit d'importation ou l'impôt de consommation ne doit pas, en règle générale, frapper des marchandises qui ne sont pas consommées à l'intérieur du pays.

Se rattachant à ces principes, deux méthodes sont généralement employées.

C'est d'abord la méthode de *l'admission temporaire* ou faculté d'introduire dans une pays, en franchise de droits, des marchandises étrangères destinées à être transformées ou à recevoir un complément de main-dœuvre en vue de leur réexportation dans un délai déterminé.

C'est, ensuite, la méthode du « *drawback* » dans laquelle les industriels qui introduisent des marchandises dans le but ci-dessus indiqué doivent payer les droits de douane à l'entrée, mais sont remboursés de leur débours lors de la réexportation des produits fabriqués avec les marchandises. Ils sont aussi, souvent remboursés des impôts de consommation qu'ils auraient payé sur elles pendant leur séjour sur le territoire.

Pendant longtemps le régime des drawbacks a été particulièrement en honneur en France; mais depuis 1836 il a été abandonné au profit de l'admission temporaire qui en présente tous les avantages sans en avoir les inconvénients. Les drawbacks donnent lieu

en effet à des opérations comptables multiples et à de grands mouvements de fonds qui surchargent les budgets de recettes et de dépenses fictives. De plus ils engendrent des abus qu'il est difficile d'enrayer, et qui tendent à obtenir un remboursement supérieur à la somme représentant le droit d'entrée.

Il est intéressant de citer à ce propos les observations que les dangers possibles du drawback ont provoqués à la Cnférence économique internationale tenue à Genève en mai 1927, observations consignées dans le fascicule 42 de la Conférence et publiées par les soins de la S. D. N. (Questions Economiques et Financières 1927. II. 35). « Il peut devenir (le drawback), sans qu'il y ait d'intention dans ce sens, une véritable prime à la production ou à l'exportation. En règle générale, le remboursement s'effectue en prenant pour base les articles finis. Il est souvent très difficile d'établir une équivalence entre la base d'imposition et la base de remboursement. Et même lorsqu'on y réussit, le producteur s'efforce toujours naturellement d'augmenter la proportion d'articles finis qu'il fabrique en améliorant son matériel, en installant des machines plus perfectionnées, etc... Pour chaque augmentation qu'accuse la proportion d'articles finis par rapport à la base d'imposition, en sus de la proportion fixée par la loi, il faut rembourser à l'exportation une somme supérieure à celle qui a été versée au titre de taxes intériures ou des droits d'importation ».

Cet inconvénient n'a pas échappé à l'Association des industries en Egypte qui, dans un rapport présen-

té à la Sous-Commission du Conseil Economique chargée de l'étude du Régime douanier, déclarait que les drawbacks ne pouvaient avoir qu'une portée limitée. Car « pour s'assurer que la matière première englobée dans la marchandise exportée est d'origine étrangère et non nationale, c'est-à-dire qu'elle a effectivement payé les droits de douane qu'il s'agit de rembourser, le drawback n'est applicable qu'aux articles fabriqués avec des matières premières dont la production est absolument impossible à l'intérieur du pays ».

Les pays qui préconisent plutôt le régime de l'admission temporaire n'ont pas cependant complètement abandonné le drawback qui subsiste dans des cas exceptionnels pour des raisons spéciales. C'est ainsi qu'en Italie il est encore en vigueur pour le coton, les huiles minérales, la colophane: produits qu'il est impossible de trouver à l'intérieur du pays. En France, il existe pour les sels employés à la conservation des viandes et du beurre, et le sucre. D'ailleurs dans ces deux cas, les taxes remboursées ne sont pas des droits de douane, mais des droits de consommation intérieure. Il existe encore pour les fils de coton destinés à la fabrication de certains tissus sous le nom de remboursement à forfait, et pour les blés.

Il est intéressant de remarquer qu'en France et en ce qui concerne les blés, le drawback a remplacé l'admission temporaire sans cependant que la loi de 1902 qui l'institue ait prononcé le mot drawback; en effet l'entrée du blé de toute origine donne lieu à la consignation du droit de douane normal; le service des

douanes délivre au meunier importateur « un titre de perception incessible » dont le montant lui sera remboursé totalemnt ou partiellement suivant qu'il aura dans le délai légal réexporté des produits de sa fabrication correspondant à la totalité ou à une partie des quantités de blé importées. Cette substitution à l'admission temporaire fut provoquée par les plaintes des agriculteurs français gênés par la concurrence étrangère; on leur donna satisfaction sans toutefois fermer complètemnt les marchés étrangers aux minotiers français, ce régime étant somme toute moins libéral et moins favorable puisqu'il oblige les industriels à une sortie de fonds évidemment temporaire mais immédiate. En Egypte, au contraire, seuls les remboursements à la réexportation, les drawbacks sont utilisés. De même que dans les autres pays ce terme désigne un remboursement spécial de tout ou partie du droit d'importation perçu sur les matières premières étrangères employées dans la fabrication de certains produits indigènes ainsi que sur certains articles étrangers importés dans le pays pour y subir une transformation industrielle. Ce remboursement, effectué à l'exportation, n'est accordé qu'à l'importateur originaire.

L'art. 100 du Code douanier spécifie que le drawback « n'est qu'une simple faveur du Gouvernement égyptien qui peut la révoquer à tout moment ». Les intéressés doivent adresser au Ministre des Finances une requête reconnaissant le caractère gracieux de la mesure demandée, et le Ministre peut alors autoriser l'administration des douanes à payer un drawback

sur certaines catégories d'articles suivant des taux établis par lui et après avoir soumis chaque cas particulier à des conditions spéciales auxquelles ce droit est subordonné. De même que dans les cas d'exportation en général, le réexportateur doit présenter une formule de déclaration, mais cette formule doit alors être accompagnée d'un Kechf, document rédigé par l'administration des douanes constatant l'importation de la marchandise sur laquelle est demandé le remboursement, et obtenu par l'intéressé en présentant à la Douane le récépissé des droits acquittés à l'importation. Le visiteur, le contrôleur et l'estimateur doivent s'assurer avec soin que les articles réexportés sont ceux-là même qui sont portés sur le kechf aussi bien que sur les factures présentées lors de l'importation. La section d'estimation compétente adresse ensuite les documents au Bureau de la comptabilité de la douane aux fins de vérification. Puis toutes ces pièces sont remises à la Direction générale qui établit le mandat de remboursement.

Lorsqu'une partie seulement du lot primitif est réexportée, elle est défalquée du kechf qui est retourné au propriétaire, et une annotation en conséquence est inscrite par le service sur les déclarations d'importation et d'exportation. La réexportation du lot effectuée, le kechf est retenu, annexé à la dernière déclaration et envoyé à la Direction générale pour y être classé avec la déclaration originaire d'importation (article 272 du Code douanier).

Actuellement on peut distinguer :

1° *Le drawback intégral*, c'est-à-dire celui où le

droit d'importation est entièrement remboursé. Il s'applique aux marchandises étrangères réexportées sans avoir quitté l'enceinte douanière, à certains articles tels que fusils, automobiles, ou à certains animaux appartenant à des touristes et réexportés dans les six mois, enfin aux échantillons accompagnant le voyageur de commerce.

2° *Le drawback partiel.* Il est appliqué à certaines fabrications énumérées aux art. 101 et suivants du Code douanier (lits et sommiers en fil de fer, allumettes, pâtes alimentaires, farine, riz, tissus de coton, bière, etc...) Sur ces produits l'administration des douanes rembourse un certain pourcentage des droits d'importation payés lors de l'entrée en Egypte des matières premières employées.

3° Enfin existe un drawback consistant dans le remboursemnt de la différence entre les droits d'importation et ceux d'exportation, lorsque la réexportation a lieu dans les six mois. Il concerne les marchandises étrangères n'ayant pas leurs similaires parmi les produits égyptiens ou qu'il est facile de distinguer de leurs similaires parmi ces produits, les récipients en fer, en bois et en verre destinés à être plusieurs fois employés. Dans ces deux derniers cas, l'importateur doit avoir exprimé sur sa déclaration d'importation son intention de réexporter. Quant au remboursement de la différence il doit être effectué sur la base de l'estimation établie à l'importation sans égard aux fluctuations ultérieures du marché.

Quel que soit le mérite de ce système il ne semble pas susceptible d'apporter à l'industrie égyptienne une

aide très efficace, et l'on peut se demander s'il n'y aurait pas intérêt à la combiner avec le système de l'admission temporaire. C'est du moins ce qui parait résulter du rapport précité de l'Association des industries en Egypte.

Ce rapport reconnait que, contrairement au drawback, l'admission temporaire peut être accordée largement, sans doute « l'importation de la matière première n'est pas une nécessité absolue; car l'industrie nationale peut fournir cette matière première au fabricant exportateur, mais il faut que son prix soit égal au prix d'origine dans le pays, majoré des seuls frais de transport. En effet, si la production bénéficie de l'importation temporaire, elle reste néanmoins grevée des frais de transports qui constituent en quelque sorte une prime à la production » ; Ensuite « l'importateur est libéré de toute obligation vis-à-vis de la douane quand il a exporté le produit fini en vue duquel la concession était donnée ».

Enfin le rapport indique que l'intérêt primordial de ce système réside dans le fait « que toutes les industries peuvent à leur tour, tirer profit de l'importation temporaire pour faciliter l'exportation de leurs produits ». A l'appui de cette thèse le rapport remarque les résultats satisfaisants et bienfaisants de l'importaion temporaire en Italie et souhaite implicitement que ce régime soit aussi appliqué en Egypte, tout en laissant subsister les drawbacks qui répondent à d'autres nécessités.

Avant de terminer l'étude des mesures douanières susceptibles d'encourager l'industrie et de dévelop-

per l'exportation, il faut signaler les exemptions à la réimportation ou exportation temporaire. C'est là une concession accordée aux produits de l'industrie nationale devant subir à l'étranger des préparations techniques de finissage ou qui, après avoir été exportées, viennent pour un motif quelconque à être réimportés.

Ce régime est déjà appliqué en Egypte, mais uniquement dans ce dernier cas, à certains articles contrairement au principe général suivant lequel le droit d'importation est dû sur toutes marchandises égyptiennes ou étrangères. Ce sont les automobiles, bicyclettes, fusils, machines à écrire, animaux appartenant à des passagers quittant temporairement l'Egypte, les articles expédiés à l'étrangers pour y être réparés (mais dans ce cas le droit est dû sur le coût des réparations), les échantillons de commerce, les effets des fonctionnaires des légations et consulats égyptiens, les films cinématographiques et les colis postaux. Des formalités sont prévues pour permettre à l'administration d'établir l'identité de ces produits lors de leur réimportation.

En France des mesures analogues existent pour les produits français et quelques échantillons, exportés, avec réserve de retour en franchise. De même les marchandises françaises restées invendues à l'étranger peuvent être réadmises en exemption de droit dans le délai de deux ans moyennant certaines justifications, alors même qu'aucune réserve n' a été faite à la sortie, mais à la condition que le service des douanes puisse en reconnaître l'origine française.

Mais dans aucun des deux pays n'existe ce que l'on

pourrait appeler le véritable « trafic de perfectionnement », c'est-à-dire celui qui permet d'exporter des produits de l'industrie nationale afin de leur faire subir au-dehors certaines préparations techniques de finissage, quitte à les réadmettre en franchise. L'Association des industries en Egypte, après avoir constaté les intéressants résultats obtenus par l'Italie grâce à l'application de cette méthode, parait disposée à réclamer l'application de semblables mesures en Egypte, et déclare qu'aucun pays ne saurait se passer de ce système tant qu'il lui semble susceptible d'apporter une aide sérieuse à l'industrie nationale.

CHAPITRE V

Objets et marchandises soumis aux droits de douane et marchandises soustraites à ces droits : franchises

De même qu'en France la loi des 6-22 août 1791 a posé en principe que les droits de douane sont applicables à toutes les marchandises tarifiées importées de l'étranger, et que nul n'en peut être exempt ni prétendre à un privilège quelconque, de même en Egypte il ressort du Code douanier que toutes les marchandises doivent en général acquitter les droits prévus. En effet l'art. 27 du Code douanier décide que le droit d'importation sur les marchandises en général est de 8 % ad valorem, si bien que tous les objets, étant donné les termes très larges de ce texte, sont assujettis au paiement de cette taxe.

Il était impossible de ne pas admettre d'exceptions à un principe aussi rigide, et des mesures de faveur furent prévues tant pour répondre à des nécessités nationales que pour se conformer à certains usages diplomatiques ou atténuer la rigueur des règlements pour des opérations ne présentant pas le caractère commercial. Il y a donc lieu de distinguer trois groupes de marchandises: les articles qui ne sont pas assujettis aux droits, les articles qui sont assujettis à des droits réduits, et ceux qui, normalement taxés, sont admis en franchise en raison des individualités auxquels ils appartiennent ou des groupements auxquels ils sont destinés.

Groupe A. — Les articles compris dans le premier groupe et non assujettis aux droits doivent eux-mêmes être classés en trois catégories :

1° Marchandises qui ne sont pas assujetties au droit d'importation, mais sont obligées d'acquitter les droits d'exportation de 1 % ad valorem et les droits accessoires. Ce sont des produits susceptibles ou d'aider une industrie qu'il serait souhaitable de voir se développer en Egypte, tels que les graines de ver à soie; ou de favoriser la diffusion des idées modernes et mondiales tels que les livres de toutes sortes, illustrés ou non, modèles d'écriture, cartes géographiques ou d'histoire naturelle, papier de musique détachés ou reliés en volume; ou d'améliorer l'hygiène nationale tels que les tubes contenant du serum anti-diphtérique importé par le Diphteria Serum Society of Cairo; ou enfin de présenter un intérêt purement artistique tels

que les timbres pour collection, ou d'encourager de futures importations rémunératrices tels que les échantillons de vin d'une contenance n'excédant pas 50 centilitres. Il est aisé de comprendre que, s'il est intéressant d'encourager l'importation de ces articles, il n'est pas utile de favoriser leur exportation en les dispensant de la taxe de 1 %.

2° Cette catégorie comprend les articles qui non seulement sont dispensés du paiement des droits d'importation mais encore du droit d'exportation et des droits accessoires de quai et de pavage. Ces exemptions sont accordées à des articles d'un genre très particulier, et dont tous les pays facilitent la circulation à cause de leur utilité économique internationale. Ce sont les coupons des valeurs mobilières, l'or en barres, en lingots, ainsi que les feuilles et fils d'or à 625 millièmes d'or pur, l'argent en barres, en lingots, en fil, en feuille à 600 millièmes d'argent pur et le numéraire en or ayant cours légal dans le pays d'origine. Il faut ajouter à cette énumération, répondant à un tout autre but, celui de faciliter les relations commerciales internationales, les navires de haute mer et, pour être complet, les échantillons sans valeur marchande.

3° catégorie. A titre de simple remarque et quoique cette observation sorte un peu du cadre de cette section il est bon de signaler que la plupart des produits de l'industrie égyptienne sont dispensés de payer les droits d'exportation.

Groupe B. — Ce groupe comprend les marchan-

dises qui sans être dispensées de la totalité des droits supportent un taux moins élevé étant donné l'utilité qu'elles présentent. Ce sont les bois de chauffage et le kerosine (pétrole d'éclairage) qui, au lieu de payer 8 % ad valorem, acquittent un droit réduit de 4 %.

Groupe C. — Ce sont les marchandises qui, par leur nature devraient être soumises aux droits, mais pourtant sont admises en franchise. Plusieurs catégories peuvent être distinguées suivant les raisons qui ont suscité l'application de cette mesure:

1° Franchise accordée en raison des personnalités auxquelles sont destinées les marchandises.

Seul Sa Majesté le roi jouit de ce privilège d'être affranchi des droits d'importation et d'exportation, et les marchandises à lui destinées ne sont soumises à aucune visite. Encore faut-il cependant qu'une demande de franchise ait été rédigée et signée par un fonctionnaire compétent de la maison du roi.

2° Franchise accordée afin d'obéir aux usages diplomatiques en vigueur dans les différentes nations.

Les Ambassadeurs et autres membres diplomatiques jouissent, par courtoisie, de la franchise des droits sur tous les articles destinés à leur usage privé. On peut même dire que l'Egypte accorde libéralement et facilement cette faveur puisqu'elle l'étend aux consuls généraux, consuls, vice-consuls et même à deux officiers de chaque agence diplomatique ainsi qu'à un officier de chaque consulat. Elle l'applique également au mobilier des agences diplomatiques et consulaires bien qu'ils soient destinés à un usage collectif.

Mieux encore la franchise des droits d'importation, de quai et de pavage s'applique aux effets neufs personnels, meubles et articles de ménage à usage privé appartenant aux agents diplomatiques et consulaires qui sont nommés en Egypte et ne sont pas admis déjà à bénéficier de l'immunité, pourvu que l'importation de ces objets ait lieu dans les trois mois de leur nomination. Ils ne sont pas cependant, comme les précédents, dispensés de la visite.

Le régime français est beaucoup plus restrictif puisque la franchise n'est pas applicable aux conseillers, secrétaires et attachés d'ambassade, exception faite des représentants de Belgique, Danemark, Etats-Unis, Japon, Norvège, Pays-Bas, Roumanie, Suède, ni aux consuls et agents consulaires, sauf en ce qui concerne leur mobilier et les archives et imprimés du consulat (à l'exception des articles de bureau qui supportent les droits). De même les formalités sont plus rigoureuses en France qu'en Egypte. Alors qu'en France l'immunité n'est accordée que sur autorisation spéciale délivrée par la Direction Générale des Douanes à la demande du Ministère des Affaires Etrangères, en Egypte l'Administration délivre sur demande une formule spéciale qui sera envoyée à la douane compétente, jointe à la déclaration, et après vérification de la conformité des deux pièces et de la qualité des fonctionnaires intéressés, permettra le retrait des articles en franchise.

3° Franchise accordée en raison du but bienfaisant poursuivi par les groupements auxquels les marchandises sont destinées et afin de faciliter leur création

et leur existence. Ce sont toutes les marchandises, sauf les matériaux de construction, importées par les établissements religieux d'éducation et de bienfaisance à la seule condition qu'elles leur soient adressées directement. Il leur suffit pour cela de présenter par l'entremise de leurs consulats, s'ils sont étrangers, ou de l'autorité locale s'ils sont Egyptiens, une demande d'exemption. De même une faveur identique est accordée au clergé et aux missionnaires ne vivant pas en communauté, pour les provisions et habillement qui leur sont expédiés à concurrence de 20 livres égyptiennes par an.

4° Certains groupements, étant donné l'importance économique que présente pour l'Egypte leur fonctionnement, sont dispensés des droits pour les importations de matériel qui leur sont nécessaires. Ce sont la Compagnie des Eaux du Caire, la Compagnie du Canal de Suez et les Chemins de fer de Palestine.

5° Afin de favoriser le mouvement des voyageurs et de faciliter les relations internationales, l'Egypte, comme la France, exempte des droits de douane les effets personnels à l'usage privé des touristes, lorsque ces effets accompagnent leurs propriétaires. De même les effets meubles et objets ayant déjà servi, et importés par des personnes qui viennent s'établir en Egypte pour la première fois, sont admis en franchise à la condition que ces objets arrivent dans les six mois de l'entrée de leur propriétaire sur le territoire, sinon une autorisation spéciale du Directeur général des douanes serait nécessaire.

Enfin lorsque la douane estime que des approvi-

sionnements et munitions sont exclusivement destinés à l'usage de maisons étrangères de guerre et de commerce, ces munitions ou approvisionnements, qu'ils soient de provenance étrangère ou locale, sont exemptés aussi bien du paiement des droits d'importation que des droits d'exportation.

Il est à signaler, pour terminer complètement l'étude de ces franchises, que les règles spéciales concernant les importations et les exportations de l'armée britannique ont été arrêtées par un arrangement provisoire en date du 18 juillet 1921, arrangement qui peut être dénoncé moyennant un préavis d'un mois.

Le régime des Franchises tel qu'il vient d'être exposé doit-il subir des modifications ou être intégralement conservé ? L'Association des Industries en Egypte, dans le rapport qu'elle présentait à la Sous-Commission du Conseil Economique chargée de l'étude du régime douanier, marquait que presque tous les Etats ont recours à des mesures spéciales pour favoriser le développement de la production agricole et industrielle et stimuler l'exportation des produits nationaux. Ces procédés ne sont pas employés en Egypte où le nombre des articles affranchis du paiement des droits est insignifiant. Aussi l'Association se damnde-t-elle s'il n'y aurait pas lieu d'étendre les exemptions. C'est ainsi qu'elle envisage l'intérêt que pourrait présenter pour l'Egypte l'admission en franchise des machines ou des dérivés de l'industrie du fer (forges, aciéries, machines industrielles) et des matières premières nécessaires à certaines industries

particulièrement intéressantes pour la vie nationale. Elle envisagerait de même de donner certaines facilités aux exportateurs. Il semble que ces suggestions soient réalisables. Néanmoins leur introduction mérite réflexion, étant donné les répercussions fâcheuses que mal appliquées elles pourraient avoir sur l'industrie égyptienne toute entière.

QUATRIÈME PARTIE

LA RÉFORME DOUANIÈRE EN EGYPTE

Dans cette dernière partie nous aurons à examiner s'il y a lieu pour l'Egypte de modifier son régime douanier et dans quel sens.

Nous aurons à nous demander d'abord si le règlement actuel rend bien services qu'on peut attendre d'un bon système douanier. Nous aurons à étudier à ce sujet quels sont les buts que l'on doit assigner au droit de douane, suivant quels procédés de taxation et avec quels systèmes tarifaires ces buts peuvent être réalisés le plus facilement.

Nous constaterons ensuite que depuis 1914, à la suite de la guerre générale, les conceptions à l'égard des systèmes tarifaires se sont modifiés et nous verrons par l'exemple de la France comment un pays qui a réussi à se réserver une pleine autonomie douanière, a pu constamment, au fur et à mesure des évè-

nements et suivants la pression des besoins, adapter sans cesse son régime douanier à des nécessités sans cesse changeantes.

Enfin, en nous plaçant au point de vue de l'Egypte, nous chercherons à déterminer dans quel sens il serait souhaitable de voir réaliser la réforme douanière.

CHAPITRE I

Le rôle économique du tarif douanier
Les systèmes tarifaires
Tarifs conventionnels et tarifs autonomes

L'établissement des droits de douane et l'aménagement des tarifs obéissent à des conceptions très diverses qui se caractérisent notamment par le but auquel a obéi l'Etat qui a institué les droits.

Ce but — si on se dégage de certaines considérations accessoires — peut être ramené à trois ordres de préoccupations.

A. — Assurer des recettes au Trésor. Le droit de douane est alors envisagé surtout au point de vue fiscal. Il s'agit de lui faire produire les recettes les plus fortes aux moindres frais. D'où deux conséquences. D'une part le droit doit être équilibré de telle sorte que, tout en étant productif, il ne fasse pas obstacle à l'importation et n'encourage pas la contre-

bande; d'autre part on l'établira suivant une formule aussi simple que possible afin d'éviter toutes difficultés dans la preception et de pouvoir réaliser celle-ci.

Mais cette conception, chez presque tous les Etats, surtout chez ceux qui sont arrivés à une stade de développement économique un peu avancé, a fait place à une autre bien différente et infiniment plus avantageuse, même, du moins indirectement, au point de vue fiscal.

B. — Le régime douanier, dans cette conception, a pour but de maintenir ou de développer l'économie générale du pays, ses forces de production et ses moyens d'expansion.

Il devient alors ce que communément on appelle protecteur. Il seconde la politique économique de la nation.

Si, sans entrer dans les détails et en ne considérant que les lignes générales, on examine comment le régime douanier peut aider à cette politique économique, on s'aperçoit que c'est de deux manières différentes.

D'abord il permet de réserver à l'industrie nationale le débouché du marché intérieur. Le droit de douane empêchera le produit étranger de concurrencer le produit national; soit qu'il y ait droit prohibitif mettant le produit étranger en situation tellement défavorable qu'il ne pourra en réalité pénétrer; soit qu'il y ait droit protecteur, la charge douanière dont est exonéré le produit national créant à celui-ci une situation privilégiée au détriment du produit étran-

ger; soit qu'il y ait droit compensateur, la taxe douanière ayant seulement pour objet de compenser certains avantages, tels que l'exonération de certains impôts, un prix de revient moins élevé, les avantages résultant d'un dumping dont bénéficie le produit étranger par rapport au produit national.

La protection ainsi comprise a pour objet d'assurer le développement d'une branche de l'Economie nationale, telle que l'agriculture ou l'industrie, ou telle industrie déterminée; soit encore de maintenir à la main-d'œuvre nationale un marché assez développé pour que les ouvriers aient contamment du travail assuré, que le chômage soit évité et avec lui les troubles sociaux qui peuvent en résulter.

C. — Mais le droit de douane peut servir d'une manière différente encore l'Economie générale du pays indirectement, il est vrai. Il devient le moyen d'obtenir des débouchés à l'étrangers ; on s'en sert alors comme moyen de négociation est de conclusion de traités de commerce.

A cet effet le tarif est établi de telle sorte que les Etats dont il y a intérêt à obenir des concessions se trouvent en fait exclus du marché intérieur et voient leurs exportations entravées, à moins que des réductions de droit n'interviennent en leur faveur. Le sort fait à leurs marchandises les obligera à négocier et à mettre en pratique l'adage : « do ut des ».

L'emploi de ce moyen n'est certes pas exempt d'inconvénients, ni même de périls. Ils peut aboutir à des mesures de représailles sous forme de guerres de tarifs, à l'emploi de la pression diplomatique. Il peut

aussi, par l'exclusion du marché national, de certains produits étrangers, nuire aux intérêts, soit des consommateurs, soit du commerce, et même de l'industrie. Mais les avantages qu'il est susceptible de procurer font que généralement on considère ces inconvénients comme secondaires.

Il est de toute évidence que ces trois buts seront inégalement remplis suivant le régime douanier adopté par le pays envisagé. Il existe en effet, plusieurs systèmes tarifaires. Le tarif peut être soit autonome, soit conventionnel (1).

Il est autonome lorsque l'Etat qui l'a établi s'est réservé, soit par sa législation intérieure, soit dans les conventions conclues avec les pays étrangers, la faculté de le modifier à tout moment. Il assure ainsi l'indépendance de son régime douanier pour l'adapter aisément, lorsque le besoin s'en fait sentir, aux exigences nouvelles de son économie, ou aux besoins de son Trésor. Les modfications peuvent intervenir sans qu'il y ait besoin de dénoncer les traités ou accords commerciaux existants. Les Etats contractants seront obligés de subir les effets des modifications introdiutes à moins de dénoncer la convention intervenue et de renoncer aux avantages consentis.

Le tarif autonome rend certainement plus difficiles les négociations commerciales, puisque l'Etat qui le possède ne peut garantir à son co-contractant que les avantages qu'il lui accorde actuellement seront défini-

(1) Sur les différents systèmes de tarification. *V.* la note de M. Serruys relative aux systèmes de tarification et aux méthodes contractuelles (Publications de la Société des Nations, II. Questions économiques et financières. C. E. L., 31).

tifs. Mais en fait, beaucoup de pays industriels ont, ou avaient des tarifs autonomes, ainsi la France depuis 1892, la Grande-Bretagne, et plusieurs nations de l'Amérique du Sud.

Aux tarifs autonome il faut opposer les tarifs conventionnels ou contractuellement consolidés. Dans ce cas les droits fixés par traités ne peuvent être modifiés pendant toutes sa durée. Ils sont acquis définitivement pour un nombre d'années déterminé et ne peuvent être modifiés dans le sens de leur augmentation.

De tout temps et surtout au cours de ces dernières années on a constaté dans beaucoup de pays une tendance très nette à vouloir obtenir la consolidation. On le conçoit aisément parce que la stabilité des débouchés extérieurs est un facteur important d'une bonne organisation industrielle et que cette stabilité dépend de celle du régime douanier appliqué aux produits exportés.

La stabilité ainsi recherchée est fortifiée par l'emploi de la clause de la nation la plus favorisée. Celle-ci a pour objet de rendre applicable aux produits du pays qui en bénéficie toute faveur ou privilège qui pourraient être éventuellement octroyés aux produits identiques ou somilaires d'un autre pays, par une modification soit législative, soit conventionnelle des tarifs. Elle garantit la partie qui l'obtient contre toute discrimination et lui assure l'amélioration éventuelle et progressive du traitement dont elle jouit par l'effet des concessions accordées dans de nouvelles conventions conclues avec d'autres Etats.

Il ne suffit pas en effet, au pays qui obtient la réduction des droits, de s'ouvrir des débouchés sur le marché étranger envisagé ; il doit aussi les garder et il doit les garder non seulement contre l'industrie nationale, mais aussi contre la concurrence des autres pays exportateurs qui souvent sera plus dangereuse que celles des producteurs locaux. Il importe donc que ces pays exportateurs ne puissent se faire octroyer des réductions de droit qui ne lui profitent également.

La clause de la nation la plus favorisée s'est donc adaptée aux différentes conceptions tarifaires dans le but notamment de réaliser entre les pays contractants, à côté de la réciprocité de droit, une réciprocité de fait, mais principalemnt à celle des droits conventionnels consolidés. Les pays contractants ne se bornent pas à s'accorder mutuellement des droits conventionnels pour les principaux produits qui constituent leur exportation. Chacun d'entre eux, assure en outre la garantie de la clause de la nation la plus favorisée à son co-contractant et celui-ci profite donc des réductions conventionnelles qui seront accordées à d'autres Etats sans que les avantages qui lui ont été directement accordés puissent être repris.

A côté de cette division des tarifs douaniers suivant leur degré de fixité, nous en trouvons une autre basée sur leur aménagement et sur l'étendue des concessions dont ils sont susceptibles au profit des Etats étrangers qui bénéficient d'un accord douanier.

Nous distinguerons à ce point de vue le tarif unique et le double tarif avec ses variantes.

Au cas de tarif unique, il n'y a qu'une seule série de droits de douane, applicables à tous les pays qui n'ont pas le bénéfice d'un traitement particulier. Ces traitements particuliers seront négociés pour chaque pays séparément et affecteront séparément les différents droits établis. Ils pourront d'ailleurs être différents d'un pays à un autre, sauf à tenir compte de la clause de la nation la plus favorisée au profit des Etats qui l'ont stipulée en leur faveur. Le tarif unique se trouve donc doublé, en fait par un ou plusieurs tarifs conventionnels résultants des accords commerciaux intervenus.

Ce système n'est pas sans présenter de sérieux inconvénients.

Comme le tarif doit servir à la négociation des traités de commerce et à l'obtention d'avantages sensibles de la part des pays étrangers, les droits doivent être fixés à un niveau très élevé. Il pèse donc lourdement sur la consommation intérieure, s'il n'est pas corrigé rapidement par des tarifs conventionnels.

D'autre part, un tel système conduit à des concessions de plus en plus étendues par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée qui, remarquons-le, devient de plus en plus de style dans les conventions commerciales (1).

Au fur et à mesure que l'Etat à tarif unique a besoin d'obtenir des concessions de la part d'un autre Etat, il lui accordera de nouvelles réductions inférieures à celles qui ont été déjà accordées à d'autres

(1) *V.* Richard Riedl. *La clause de la nation la plus favorisée.* Vienne, 1928.

pays ; mais ceux-ci, en règle générale, en profiteront aussitôt.

On peut donc affirmer que le tarif ne sera jamais définitif: il pourra être modifiée à tout moment. D'où absence de stabilité quant aux conditions faites à l'industrie nationale; chacune des branches de celle-ci est menacée à tout instant par un brusque abaissement, — contractuellement accordé, — des droits qui en assurent la protection.

Dans le régime du double tarif, on rencontre deux tarifs: l'un dit général qui constitue le tarif de droit commun et qui est applicable aux produits des pays étrangers auxquels un tarif plus favorable n'a pas été accordé ; l'autre, le tarif minimum, est un tarif de faveur, dont l'application ne peut être demandée que pour les produits des pays étrangers auxquels il a été expressément accordé en échange d'avantages jugés équivalents.

Ce régime est celui de la France depuis la loi douanière de 1892.

Le tarif maximum, applicable aux pays non contractants, est calculé de manière à les écarter du marché national et de les obliger ainsi à négocier.

Le tarif minimum, celui au-dessous duquel aucune concession ne pourra être faite par voie contractuelle, est adapté aux besoins de la protection de la production nationale. L'écart entre les deux tarifs donne la marge de négociation, et cet écart lui-même n'est pas constant; il varie suivant les produits; il peut varier aussi avec le temps, si l'Etat qui a rendu son tarif autonome s'est réservé ainsi une liberté tarifaire

entière avec la faculté de l'adaptation à tout moment aux besoins de protection de son agriculture et de son industrie.

Le pays placé sous ce régime douanier pourra d'ailleurs accorder à un autre pays son tarif minimum en bloc, sans chercher à négocier des droits intermédiaires pour toutes ou certaines catégories de produits. Mais il exclut ainsi pratiquement la faculté d'insérer dans ses traités la clause de la Nation la plus favorisée. L'effet de cette clause serait en effet d'étendre le tarif minimum intégralement à toutes les nations contractantes. Dès lors le tarif minimum jouerait désormais comme un tarif unique non susceptible de réduction et en deviendrait un instrument de négociation d'autant plus imparfait.

Il est pourtant bien difficile d'en écarter l'application. Aussi constatons-nous que les accords ou traités de commerce qui, à la suite de la réforme douanière de 1892 furent maintenus ou établis entre la France d'une part, et la Suède, la Norvège, la Belgique, les Pays-Bas, la Grèce, la Grande-Bretagne, l'Autriche-Hongrie, la Russie, la Turquie, le Danemark, la Roumanie, la Serbie, la Bulgarie, l'Espagne, d'autre part, étaient basés sur la réciprocité, et le traitement de la nation la plus favorisée sans restriction, ni réserve, sans pourtant qu'il y eût toujours parfaite égalité entre les parties. Dans ses relations avec un certain nombre de ces pays, la France bénéficiait en effet des tarifs conventionnels établis pour plusieurs années encore par des traités de commerce antérieurs intervenus entre ces pays, alors qu'elle n'accordait

elle-même qu'un tarif minimum qui pouvait être modifié à toute époque.

C'est dans le traité de Commerce intervenu en 1898 entre la France et l'Italie que pour la première fois il fut fait application restreinte de la clause de la nation la plus favorisée. L'Italie accordait à la France le bénéfice du tarif conventionnel déjà concédé à d'autres pays avec quelques nouvelles réductions ; la France accordait son tarif minimum. Mais de part et d'autre, les droits afférents à la soie et aux articles de soie demeurèrent exclus des dispositons du traité. Il n'y eut donc pas réciprocité du traitement de la nation la plus favorisée sans réserves, ni restrictions ; il y avait traitement restreint de la nation la plus favorisée.

Aussi devons-nous constater qu'il est très difficile de maintenir intégralement le principe de l'autonomie. Sans doute, en apparence, cette particularité de son tarif n'empêche pas un pays d'obtenir des traités de commerce avantageux. Mais bien souvent il est obligé à cet effet d'admettre au principe des dérogations ou tout au moins d'y porter atteinte indirectement. L'histoire douanière de la France depuis 1892 est particulièrement instructive à cet égard. Nous croyons devoir la résumer ici à ce point de vue.

Dans la conception du tarif français de 1892, le tarif de droit commun, le tarif général ne devait pas présenter le caractère d'une mesure d'exception dirigée particulièrement contre un Etat déterminé. C'était essentiellement un instrument de négociation.

Dautre part, le tarif minimum était destiné à fixer l'extrême limite des concessions que pouvaient consentir les différentes branches de l'économie nationale en vue non pas d'obtenir une protection absolue contre la concurrence, mais afin de permettre à l'activité économique du pays de soutenir la concurrence à armes égales.

Ce tarif minimum était un tarif autonome ; il devait être appliqué aux exportations des pays qui accordaient aux marchandises françaises des avantages correspondants ; mais la France ne s'engageait pas à maintenir ces tarifs sans modifications. L'octroi du tarif minimum ne pouvait comporter que l'obligation d'appliquer le tarif le plus bas en vigueur, mais sons réserve du droit pour la France de modifier en tous temps ce tarif et de le relever si la nécessité s'en faisait sentir. Toutefois, de déclarations faites par le Gouvernement, il résultait qu'il n'écartait pas la possibilité de procéder conventionnellement à la réduction des taux du tarif minimum, mais cela pour une période limitée seulement, qu'il envisageait ne pouvoir dépasser une année.

Un accroc plus sérieux fut porté dès 1895, c'est-à-dire quelques années après la promulgation de la la loi douanière, à la règle de l'autonomie du tarif douanier, sous forme indirecte, il est vrai. La Suisse, peu satisfaite du traitement que lui donnait le tarif minimum français, s'efforça, dès la promulgation de la loi de 1892, de compléter par des accords tarifaires le traité qui existait dès avant 1892, et avait été maintenu en vigueur en 1892 par un accord

provisoire et qui comportait d'ailleurs la clause de la nation la plus favorisée. Les négociateurs proposèrent une Convention par laquelle les taux du tarif minimum étaient sensiblement réduits pour certains articles. La Chambre française en refusa la ratification. D'où une guerre de tarifs à laquelle mit fin en 1895 un échange de notes aux termes desquelles la France s'engageait à réduire, par voie de mesures autonomes, les taux de son tarif minimum pour certaines marchandises. La loi du 16 août 1896 apporta ces modifications au tarif minimum. Sans doute ainsi la modification du tarif fut législative, non conventionnelle et la règle de l'autonomie était sauve. Mais il n'en restait pas moins que cette modification était intervenue pour des raisons non de politique économique interne, mais de politique commerciale externe.

Une procédure analogue encore moins voilée, intervint en 1893 avec la Russie. Des taux inférieurs au tarif minimum furent accordés conventionnellement par la France aux huiles minérales russes. Mais, au lieu d'être mise en vigueur par une clause nouvelle du traité, la modification du tarif fut réalisée également par une loi spéciale.

Ces deux conventions étaient bien en réalité pour la France des conventions tarifaires, bien qu'en la forme elles se soient bornées à l'application du tarif minimum ; mais cette application n'était acceptée par l'autre partie contractante que sous condition d'un abaissement législatif de certains droits y inscrits.

La procédure suivie en 1895 fut renouvelée en

1905, cette fois encore à l'occasion d'un traité avec la Suisse. A la suite de la nouvelle loi douanière suisse, la France dénonça la convention qui la liait à ce pays, ramena aux anciens taux les droits qui avaient été abaissés par la loi du 16 août 1895, et en releva même davantage certains.

De nouvelles négociations avec la Suisse aboutirent en décembre 1906 à la suite d'un nouvel accord aux termes duquel, en échange des concessions faites par la Suisse, la France rétablissait certaines des réductions accordées en 1895 et en accordait même quelques nouvelles. La loi du 21 décembre 1906 admit le tarif minimum avec ces concessions avant que le traité n'entrât en vigueur.

Une disposition spéciale de ce traité s'impose à notre attention ; il montre qu'il y avait eu effectivement consolidation conventionnelle des droits. La France et la Suisse s'engageaient en effet à ne mettre en vigueur, en ce qui concernait leurs relations réciproques, des relèvements de tarifs que 12 mois après la notification qui en sera faite. Inversement, chaque partie recevait le droit, moyennant le même délai de préavis, à partir de cette notification, de dénoncer l'accord. Il y avait donc bien consolidation des droits inscrits au tarif minimum français pour une période de 12 mois.

Un traité basé sur des principes analogues avait d'ailleurs été négocié avec la Russie et signé en décembre 1905 ; un autre était intervenu avec la Roumanie en 1907.

La loi douanière du 29 mars 1910 est caractérisée

par une plus grande spécification du tarif et un relèvement sensible à la fois du tarif minimum et du tarif général dont l'écart s'est trouvé accru. Au cours des discussions parlementaires, il fut affirmé, notamment par M. Méline, que le tarif minimum devait être considéré comme immuable et comme ne devant pas être modifié de longtemps. Il fallait y voir, disait-il, non un tarif de négociation, mais l'expression de la protection minimum indispensable à l'industrie et à l'agriculture françaises. C'était la condamnation des accords tarifaires supposant des remaniements préalables du tarif minimum.

En fait pendant les années qui suivirent jusqu'à la guerre, si le tarif minimum a été remanié à plusieurs reprises, ce fut uniquement dans le sens de l'augmentation des droits.

A la fin de la guerre les relèvements de tarifs furent réalisés sous la double pression d'une part d'un mouvement très sensible de l'opinion vers un régime protectionniste, d'autre part, de l'avilissement de l'unité monétaire française et de la chute du cours des changes, causés à la fois par le renversement de la balance du commerce, par l'impossibilité d'exporter de l'or et l'existence du cours forcé et enfin par l'inflation monétaire. Par application de la loi du 6 mars 1916 qui avait été votée au cours des hostilités dans un but tout autre, dont la validité fut prorogée jusqu'à la fin de 1922 et qui, permettant au Gouvernement de procéder à des relèvements de droits de douane, les droits tant du tarif minimum que du tarif général furent relevés au moyen d'abord de sur-

taxes ad valorem, puis, en raison des difficultés survenues par des cœfficients de majoration et enfin un retour partiel vers le droit ad valorem. A partir du 28 mars 1921 l'écart entre le tarif maximum et le tarif minimum fut augmenté de manière que le premier représentait 4 fois le second.

Depuis le 31 décembre 1922, en raison du fait que la loi du 6 mai 1916 avait cessé d'être en vigueur, les règles de la loi douanière de 1910 se retrouvaient en vigueur, et aucune modification au tarif douanier ne pouvait plus être réalisée que par voie législative ainsi que ce fut au surplus le cas en 1926 lorsque la loi du 6 avril releva de 30 % tous les droits du tarif, à l'exception des droits ad valorem. Mais une nouvelle loi, celle du 3 août 1926, intervenue pour armer le Gouvernement de pouvoirs exceptionnels en matière financière, lui accorda le droit de procéder par décret à des modifications de tarif. D'autre part, une loi antérieure, celle du 29 juin 1919 l'avait autorisé a négocier avec les Etats étrangers de nouvelles conventions douanières, toutes celles qui existaient ayant été dénoncées en 1918 et n'ayant été maintenues en vigueur qu'à titre provisoire pour des périodes renouvelables de trois mois. Mais ces négociations ne pouvaient aboutir qu'à des réductions du tarif maximum, non susceptibles de porter atteinte au tarif minimum. D'autre part, la précaution avait été prise d'exiger que ces réductions soient exprimées sous forme d'un pourcentage de la différence qui existe entre les deux tarifs maximum et minimum. De cette manière la France gardait la liberté de modifier l'un et

l'autre de ces tarifs, et le principe de l'autonomie tarifaire était maintenu.

Remarquons toutefois que dans un tel système le traitement de la nation la plus favorisée ne pouvait plus être accordé par une clause générale sous peine d'aboutir en fait à l'octroi généralisé de tout le tarif minimum et d'enlever ainsi toute portée utile aux négociations. Aussi la clause n'a été accordée en fait, dans chaque traité, qu'à un nombre limité de marchandises; cela d'ailleurs suivant des modalités diverses et en échange de concessions plus ou moins grandes (1).

Le principe de l'autonomie du tarif était donc sauf. Mais la loi du 27 juillet 1927 est venue de nouveau y faire échec. Il s'agissait à ce moment de parvenir à la conclusion d'un traité de commerce avec l'Allemagne. Les négociations traînaient en longueur. D'autre part la révision envisagée nécessaire du tarif douanier devenait, en raison de difficultés techniques et politiques, de plus problématique par la voie parlementaire. Aussi le Gouvernement se fit autoriser à procéder à des modifications du tarif douanier en même temps qu'il conclurait des accords commerciaux. Toutefois ces modifications ne pouvaient consister que dans des relèvements. L'accord avec l'Allemagne en prend acte par ses art. 4 et 6, en spécifiant que pendant sa durée et pour certains produits, d'ailleurs nombreux, les droits ne pourront être modifiés de nouveau que d'après les variations des prix de gros,

(1) *V.* Riedl. *Op. cit.*, pp. 83 et s.

ce qui constitue une garantie du maintien de l'incidence des tarifs.

Les nouveaux accords douaniers avec la Suisse des 21 janvier et 11 mars 1928, avec la Belgique du 23 février 1928, avec l'Italie du 7 mars 1928, par le jeu de leurs stipulations et celle de la clause de la nation la plus favorisée, ont abouti aussi en fait à une consolidation des tarifs par voie conventionnelle.

Ce bref aperçu historique nous montre que la règle de l'autonomie, utile en soi, ne peut toujours être appliquée rigoureusement, et que, sous la pression de circonstances économiques, il peut être utile de l'abandonner momentanément. Mais encore vaut-il mieux, croyons-nous, le maintenir, sauf à tourner la difficulté indirectement par voie législative comme le fit la France dans les années qui suivirent 1892. Cette politique diminue le danger d'arriver, sous la pression des négociations, à une consolidation de droits intempestive et pour une durée trop longue (1).

D'ailleurs au lieu d'accorder le tarif minimum en bloc, le pays qui est placé sous ce régime, à moins d'obstacles résultant de sa législation douanière, peut soit n'accorder que des réductions de droit, soit n'accorder les droits les plus bas qu'à certains produits. Ce fut précisément le cas dans le traité franco-italien de 1898 ainsi que nous le verrons plus loin la France

(1) *V.* aussi sur la question l'ouvrage de M. Naudin : *Les accords commerciaux de la France depuis la guerre*, notamment les conclusions, pp. 271 et s. Cet auteur rappelle dans sa dernière phrase la déclaration de M. Méline : « Quant à moi, je déconseille au Gouvernement de faire des traités. »

est entrée délibéremment dans cette voie depuis la fin de la guerre.

Le grand avantage du tarif minimum, s'il est autonome, c'est qu'établi en considération directe de l'intérêt de la production nationale, il peut garantir à celle-ci, s'il a été établi convenablement, une protection utile, stable et susceptible d'être adaptée aux nouveaux besoins au fur et à mesure que ceux-ci se manifesteront.

Nous ajouterons au surplus que rien n'empêche de concevoir un système douanier basé sur plus de deux tarifs, comportant par exemple, outre un tarif maximum, deux tarifs minimums distincts, applicables, l'un aux produits coloniaux, l'autre à ceux des pays étrangers.

CHAPITRE II

Les modes de taxation
Le droit ad valorem et le droit spécifique

La pratique révèle deux systèmes possibles pour l'assiette du droit de douane. Dans l'un, le produit est taxé d'après sa valeur ; dans l'autre, d'après sa quantité déterminée suivant des règles diverses.

Dans l'un et l'autre système, la nature même du produit intervient pour déterminer la taxe applicable. Mais lorsque la taxation se fait suivant la quantité, cette dernière considération joue un rôle plus important que dans la taxation à la valeur : d'où le nom de droits spécifiques donnés aux droits qui sont perçus d'après la nature, l'espèce et la qualité des marchandises, sur leur poids, leur nombre ou leur mesure.

L'élément qui sert de base à la perception est ici la quantité de la marchandise ; ce sont, en réalité, des

droits quantitatifs. Mais la nature, l'espèce et la qualité interviennent pour leur établissement, et à ce titre il s'agit bien de droits spécifiques. A chaque espèce de marchandises, et dans chaque espèce, aux diverses variétés déterminées soit par la qualité, soit par des éléments intrinsèques, correspondent des droits ou taux différents. Si la valeur intervient dans la fixation du droit, c'est indirectement seulement.

Le droit ad valorem est celui qui est basé sur la valeur des marchandises. Mais celle-ci n'est toutefois pas l'élément unique du droit ; l'espèce et la qualité des marchandises interviennent pour en fixer le taux applicable à un produit déterminé. Un régime ad valorem ne frappe pas, en effet, nécessairement, ni en règle générale, — encore que ce soit le cas en Egypte, — d'un taux uniforme toutes les marchandises importées ou exportées. Ce taux varie avec les marchandises ; certaines jouissent d'une exemption totale, d'autres sont frappées très lourdement, cela suivant les différents buts que la tarification a pour objet de réaliser : protection de l'agriculture ou de l'industrie ou de certaines de leurs branches, traitement favorable en faveur des consommateurs, souci de procurer au trésor des recettes importantes, etc...

Le régime douanier de l'Egypte, nous l'avons vu, — et nous venons de le répéter, — comporte principalement des droits ad valorem, exceptionnellement quelques droits spécifiques.

Convient-il, pour ce pays, d'abandonner ce mode de tarification et d'adopter les droits spécifiques ? Pour répondre à cette question il nous faut examiner

les avantages et inconvénients respectifs de l'un et de l'autre système.

Si l'on se place à un point de vue purement théorique, le droit ad valorem est satisfaisant et parait même supérieur au droit spécifique. Mais nous verrons qu'en pratique il se révèle nettement inférieur.

Si en premier lieu nous envisageons l'établissement du tarif et son adaptation soit aux circonstances économiques, soit aux besoins du Trésor, nous constatons que le droit ad valorem a, à ce point de vue, une réelle supériorité sur le droit spécifique. Dans un régime de droits ad valorem, il suffira de créer peu de classes de produits ; la nomenclature sera réduite. L'assiette étant la valeur elle-même et celle-ci variant avec la qualité du produit, l'adaptation du droit à cete qualité se réalise en quelque sorte automatiquement. S'agit-il au contraire d'un régime spécifique, si l'on veut tenir compte de la valeur des marchandises, il faut multiplier les classes et les spécifications. Sinon le droit frappera aveuglément des produits de même nature, mais de valeur très différente en raison de leur qualité différente.

Comme d'autre part, le prix et le coût des produits changent constamment, il faudra, si l'on veut maintenir une certaine proportion entre ces prix et les droits, remanier fréquemment ces derniers ; et dans l'obligation où l'on est de faire intervenir la notion de qualité, ce travail n'est ni facile, ni généralement suffisamment approximatif. A ce point de vue un régime de droits spécifiques sera toujours boiteux.

La simplicité du régime des droits ad valorem peut

être telle que, comme en Egypte, on peut n'avoir qu'un seul droit frappant la presque totalité des produits. C'est là évidemment une exagération, source de multiples inconvénients, mais du moins elle n'aboutit pas, comme le serait un seul droit quantitatif appliqué à toutes les marchandises, à une absurdité.

Au point de vue strictement fiscal, la supériorité du droit ad valorem n'est pas non plus discutable. Il en est ainsi en particulier dans les pays à change variable, où le pouvoir d'achat de la monnaie diminue ou varie ; toute baisse de l'unité monétaire est compensée par le relèvement corrélatif du prix du produit sur lequel la taxe est établie. On objecte qu'il y a là une certaine instabilité susceptible de déjouer les prévisions des recettes budgétaires ; mais avec des droits spécifiques, dans l'hypothèse d'une crise prolongée, il en serait de même.

D'autre part, à la condition d'assurer une répression efficace de la fraude, — condition difficile à remplir d'ailleurs, — un système bien aménagé de droits ad valorem peut arriver à procurer au Trésor des recettes appréciables.

Par le fait même que la taxe se moule en quelque sorte directement sur la valeur, il n'est pas à craindre qu'elle prenne à un moment donné une importance exagérée par rapport au prix, comme le fait dans certains cas le droit spécifique. La diminution de la valeur des produits ne sera donc pas annihilée par la réduction de l'importation ; et tout au contraire il y a bien des chances de voir la réduction de re-

cettes résultant de la diminution des valeurs compensée par leur accroissement qui résulte de l'augmentation des importations.

Nous observerons cependant qu'alors même qu'un Etat se laisse guider ainsi par des préoccupations exclusivement fiscales, le droit spécifique n'est pas nécessairement exclu. Il reste possible, même dans un système purement fiscal, de taxer soit au poids, soit au nombre. Ce qui importe c'est que le droit spécifique ne soit pas alors tel qu'il constitue un obstacle à l'importation, ce qui tarirait les ressources mêmes qu'il s'agit de maintenir au Trésor. On trouve d'ailleurs des exemples de droits spécifiques combinés avec des droits ad valorem, comme on trouve aussi ces derniers droits dans des régimes nettement protecteurs ; il s'agit ici bien plus de tendances que de règles fixes et immuables.

Il est certain que le régime douanier de l'Egypte répond principalement, sinon exclusivement à des préoccupations financières. Ce régime tel que l'Egypte l'a hérité de la domination turque et que le traité de l'Egypte avec l'Italie l'a consolidé, n'a en fait d'autre but que de procurer au Trésor une part de ses ressources. Cette par n'est pas à dédaigner puisque pour 1926-1927 elle a représenté L. E. 5.668.554 sur un total de 41.993.490. Ce régime revêt précisément la forme fruste d'un droit ad valorem à peu près uniforme et d'un taux modéré (8 %), un très petit nombre de denrées, comme le tabac, étant seules frappées de droits spécifiques.

A un autre point de vue, celui de l'équité fiscale, la

supériorité du droit ad valorem est également, souvent alléguée. Avec ce mode de taxation l'impôt sera toujours, pour un produit déterminé, proportionnel à sa valeur.

L'incidence du droit ad valorem est égale pour tous les produits de la même espèce qu'elles qu'en soient les variétés, alors que celle des droits spécifiques, — à moins qu'on ne le multiplie à l'infini, — pèse diversemnt, plus ou moins lourdement, dans chaque classe, suivant la qualité, sur les produits de la catégorie considérée. Les articles chers et légers se trouvent souvent moins taxés que les autres. Le droit ad valorem procède ainsi d'une formule séduisante en matière fiscale : proportionner l'impôt à la valeur de la matière imposable.

Mais il n'y a rien de plus incertain que la valeur des marchandises, surtout de celles qui sont importées. Chaque pays a, pour un même produit, son prix de revient et son prix d'exportation. La valeur diffère suivant la provenance. Donc même à ce point de vue exclusivement fiscal, il n'y a pas certitude d'une taxation équitable.

D'autre part, il peut arriver, surtout dans les périodes de crise, que le droit ad valorem joue contre l'intérêt du consommateur. Si les valeurs qui servent de bases à l'imposition subissent une hausse importante, le montant du droit s'accroit au moment où le prix d'importation augmente ; les deux éléments convergent pour porter la protection de l'industrie ou de l'agriculture nationales à un niveau plus élevé que celui qui avait été prévu. Les prix de la production in-

térieure auront donc tendance à la hausse en même temps que ceux de l'importation, au grand dommage du consommateur (1).

Or, en opposition avec ces avantages en somme assez tenus, le droit ad valorem présente des inconvénients très sérieux.

Au point de vue strictement technique il est inférieur parce qu'il donne une prise énorme à la fraude. Cette facilité des fraudes réside dans la difficulté qu'éprouve le service des douanes à contrôler la base de la preception, c'est-à-dire le prix du produit.

La valeur qui sert de base à la tarification, dans un système de droits ad valorem, peut différer notablement suivant que l'on considère comme valeur imposable :

— Le prix d'achat dans le pays d'expédition ;

— Le cours moyen sur les marchés du pays d'expédition ;

— La valeur au lieu de dédouanement.

Dans ce dernier cas la valeur différera encore, selon que l'on y intègre ou non tous les frais postérieurs à l'achat (frais de transport, d'assurance, droits de sortie), que l'on tient compte ou non des remises et escomptes et des fluctuations de change.

D'après la réglementation mise en vigueur en France à la suite notamment de l'accord commercial du 17 août 1927 avec l'Allemagne, la valeur imposable pour l'application des droits de douane ad valorem

(1) Chatin-Ollier. *La Politique douanière et la stabilité dans les relations commerciales*, p. 103.

est celle que les marchandises ont dans le lieu et au moment où intervient la déclaration.

Cette valeur est déterminée en ajoutant à la valeur d'achat les frais nécessaires pour l'importation jusqu'au lieu d'introduction (frais de transport, fret, droit de sortie, assurance, commission, prix des emballages non taxables séparément, etc...) à l'exclusion des droits d'entrée.

A l'exportation la valeur est celle au point effectif de sortie, c'est-à-dire le prix au port ou sur la frontière de terre, frais de transport intérieur compris.

Toutefois, si l'importation n'est pas immédiatement consécutive à l'achat, le déclarant est tenu de rectifier la valeur calculée comme il vient d'être dit pour tenir compte des variations de prix survenues dans l'intervalle. Ainsi notamment lorsqu'il s'agit de marchandises déclarées à la sortie d'entrepôt ou de dépôt.

Par prix d'achat il faut entendre la somme effectivement payée par l'acheteur ou portée dans sa comptabilité au crédit de l'expéditeur. Dès lors, si la facture, au lieu de mentionner simplement cette somme nette, porte réserve, sous forme de pourcentage ou autrement, soit d'une majoration, soit au contraire d'une remise ou d'un escompte, il convient de tenir compte de ces éléments, soit en plus soit en moins, pour déterminer le prix d'achat.

Lorsque le prix servant de base à la perception est celui qui résulte de la transaction entre vendeur et acheteur, il y a lieu d'en déterminer la sincérité et l'exactitude. C'est là une investigation malaisée.

L'agent chargé du contrôle doit non seulemnt pouvoir déterminer la véritable nature de la marchandise, sa qualité, son origine réelle, mais connaître l'état du marché au pays de production, suivre toutes les fluctuations du cours, tenir compte de toutes les circonstances qui ont pu exercer économiquement une influence sur la transaction. Or, on se heurte là à de véritables impossibilités (1).

La fraude est tellement multiple que l'on a pu dire que seul le commerce honnête payait le droit ad valorem. Elle procède généralement au moyen de l'établissement de deux factures, l'une, la véritable, est envoyée directement à l'acheteur en vue du réglement ; la seconde, destinée à la douane, est établie non d'après la réalité de la transaction intervenue, mais d'après le montant du droit que l'importateur consent à payer.

Sans doute il y a des sanctions ; sans doute aussi l'administration des douanes met en œuvre des moyens divers pour contrôler les factures ou déclarations. Mais ces sanctions et modes de contrôle ou bien sont inefficaces ou bien aboutissent à des complications et vexations telles qu'elles finissent par donner lieu à des difficultés d'ordre international.

En France, la facture produite ne fait pas preuve par elle-même. Si la sincérité en est suspectée, la douane demandera la production des marchés, contracts et correspondances relatifs à l'opération. Elle pourra demander aussi, — et l'importateur fournira d'office,

(1) *V.* L'Hote. *La douane en France et à l'étranger*, p. 58.

— des certificats de valeur établis dans les mêmes conditions que les certificats d'origine ou encore tout autre élément d'estimation émanant d'organismes industriels habilités à les fournir et dignes de créance.

Ces documents d'ailleurs ne lient pas la Douane. Par conséquent si les justifications demandées ne sont pas fournies ou si, nonobstant leur production, il existe des motifs sérieux, c'est-à-dire fondés sur des documents certains ou sur des renseignements précis, de suspecter soit la sincérité de la facture présentée, soit l'exactitude des sommes ajoutées à titre de frais d'importation, soit encore la légitimité des réfactions opérées par le déclarant pour tenir compte des variations de prix postérieures à l'achat, ou si, enfin, les déductions faites à titre de remises ou d'escomptes paraissent anormales, le service devra provoquer l'expertise. Il appartiendra alors aux experts légaux de fixer la valeur imposable en s'inspirant de la connaissance générale qu'ils ont des prix (note de l'Administration des Douanes du 21 décembre 1927).

En ffet, en droit douanier français, toute constatation relative à l'espèce, à la qualité, à l'origine et aussi à la valeur des marchandises, doit être déférée aux commissaires-experts institués près du Département du commerce.

Seuls les experts sont compétents pour statuer sur ces contestations, et leurs décisions sont définitives, c'est-à-dire qu'elles s'imposent aux Tribunaux. Ceux-ci ne peuvent donc, dans aucun cas, ni recourir à d'autres modes de preuve que l'expertise légale pour statuer sur les contestations relatives notamment à

la valeur des produits, ni substituer leurs propres appréciations à celles des experts.

D'ailleurs on a recours encore en France à un autre mode d'évaluation de la valeur imposable — mode qui ne parait pas avoir été appliqué jusqu'à présent — et qui, ainsi que nous l'avons vu, est pratiqué également en Egypte.

Nous signalerons à ce sujet que la Convention commerciale entre la France et la Tchéco-Slovaquie du 17 août 1923 contient à ce sujet une disposition intéressante. Les deux pays se sont engagés réciproquement à prendre en considération, pour l'application des droits ad valorem, tous les éléments d'appréciation qui leur seraient transmis par le Gouvernement de l'autre pays, tels que catalogues, mercuriales, etc... Cette faculté de communication ne porte d'ailleurs pas atteinte à leurs pouvoirs d'appréciation dans l'estimation des marchandises.

Pour certains produits ou marchandises la valeur imposable sera celle indiquée par les mercuriales officielles ou par des barèmes concertés avec les groupements industriels ou commerciaux intéressés et agréés par les départements ministériels intéressés. Pour l'établissement de ces barèmes il faut, en vertu des stipulations du protocole de signature de l'accord franco-allemand du 17 août 1927, tenir compte à la fois des prix pratiqués à l'intérieur, et des prix réels pratiqués sur les principaux marchés extérieurs.

Les marchandises auxquelles ce régime sera applicable doivent être déterminées par décret (Oservations préliminaires du tarif des douanes n° 82 actuel).

Ajoutons que les factures produites à l'appui des déclarations de valeur doivent avoir été légalisées par l'autorité diplomatique ou consulaire française, ou, à défaut, par les organismes agréés à cet effet comme présentant les garanties nécessaires (art. 74 du décret de codification des douanes). Elles peuvent être remplacées d'ailleurs, depuis l'accord franco-allemand de 1927, par des certificats d'origine visés par l'autorité consulaire et portant mention de la valeur des marchandises.

La sanction habituelle de la taxation ad valorem — et c'est le cas notamment en Egypte, nous l'avons vu — est le droit de préemption reconnu à l'Administration des Douanes. Celle-ci a la faculté d'acheter la marchandises, — ou plus exactement d'en prendre possession et d'en acquérir la propriété, en versant à l'importateur le prix mentionné dans la déclaration, augmenté ou non suivant une certaine proportion. Elle use de ce droit lorsqu'elle estime que la valeur déclarée est sensiblement inférieure à la valeur réelle du produit.

L'importateur exposé à se voir enlever la marchandise à un prix inférieur à sa valeur et à être privé du bénéfice commercial de son opération hésitera à faire une déclaration trop faible.

Mais l'Administration, elle, court de gros risques. Peu apte à se livrer à des opérations commerciales, il sera rare qu'elle puisse revendre dans des conditions avantageuses, soit aux enchères publiques, soit même de gré à gré, les marchandises préemptées. D'autre part la fraude s'exercera contre elle ; des fraudeurs

s'efforceront de maquiller les produits pour faire croire à une valeur bien supérieure à celle qui a été déclarée et inciter l'Administration à exercer son droit. La Douane éprouve souvent aussi des déboires dans l'emmagasinement des marchandises jusqu'au moment où la vente en est possible Enfin ce système devient facilement vexatoire pour les commerçants importateurs.

Aussi la France, dès 1892, a renoncé à l'exercice du droit de préemption. Celui-ci est remplacé par l'expertise légale qui fonctionne aussi bien pour l'application des droits ad valorem que pour celle des droits spécifiques. Et comme sanctions on applique celles qui sont établies pour les fausses déclarations quant à l'espèce ou aux quantités.

L'Egypte a conservé le droit de préemption, ainsi que nous l'avons vu. Elle a, en outre établi une autre sanction que l'on rencontre d'ailleurs dans d'autres législations : le paiment d'une partie ou de la totalité des droits en nature. C'est en quelque sorte un succédané du droit de préemption.

Mais ce procédé aussi peut devenir singulièrement vexatoire et injuste pour le commerce honnête. L'Administration qui n'a pas de bénéfices à réaliser pourra remettre les marchandises en vente au prix par elle estimé, sans d'ailleurs leur faire supporter le droit de douane que précisément elles représentent. Mais le commerçant, lui, sera obligé de tenir compte dans son prix de vente et de ce droit qu'il a payé en nature et de ses frais généraux. Sans même s'octroyer le moindre profit il se trouvera obligé de vendre plus cher que la douane.

Le système suivi en Amérique est autre et dailleurs d'une grande complication.

La vérification a lieu en partie à l'étranger, la valeur sur laquelle le droit est calculé étant la valeur marchande au prix de gros réel de la marchandise sur les principaux marchés du pays de provenance au moment de son exportation aux Etats-Unis. Cette valeur doit être déclarée au moyen soit d'une facture ou à défaut d'une déclaration sous serment ou affidavit. Les factures sont présentées avant l'expédition à l'agent consulaire américain compétent, accompagnées d'une déclaration en attestant l'exactitude. Ces pièces sont certifiées par l'agent consulaire. Au moment de l'introduction aux Etats-Unis, il faut remettre au receveur une nouvelle déclaration solennelle signée devant lui ou devant un notaire et attestant que la facture et le connaissement s'appliquent bien aux marchandises importées.

En cas de soupçon de fraude on procède à des séries d'expertises successives suivant une procédure fort compliquée. Si la valeur constatée excède celle qui a été déclarée à l'entrée, il est perçu un droit additionnel dont le taux est de 1 % sur l'ensemble de la valeur reconnue par chaque centième dont cette valeur dépassera celle déclarée à l'entrée. Lorsque le droit additionnel dépasse 75 %, la marchandise est confisquée.

Mais il y a pis : les expéditeurs étrangers peuvent être requis de soumettre à un fonctionnaire des Etats-Unis dûment accrédité leurs livres de commerce et leur comptabilité. La douane américaine prétend donc

se livrer à des investigations en pays étrangers. Le refus de se soumettre à cette exigence entraîne l'application d'une surtaxe de 15 % de la valeur à l'importation des marchandises.

Sous le couvert de ces investigations il est facile aux agents du Gouvernement américain de pénétrer dans le secret des affaires des commerçants étrangers et de surprendre des renseignements particulièrement précieux pour les concurrents américains. Aussi ces procédés ont-ils soulevé un peu partout, notamment en France, de vives protestations, et donné lieu à maintes difficultés entre le Gouvernement des Etats-Unis et les Gouvernements des autres pays.

Inférieur ainsi au point de vue des garanties contre la fraude, le droit ad valorem ne présente pas d'avantages sensibles par rapport au droit spécifique au point de vue de la sauvegarde ou de la protection de l'économie nationale.

Sans doute le droit ad valorem peut jouer un rôle protecteur aussi bien que le droit spécifique. A première vue il semble même qu'il peut le faire mieux. Il suffirait en effet qu'il porte non sur le prix de vente au marché d'exportation, mais sur le coût de production et qu'il fût quotité telle, — variable au surplus selon le degré de protection que demande le produit national, — qu'il assurât à ce dernier la maîtrise du marché intérieur ou du moins l'égalité sur ce marché. Mais cette conception est un peu sommaire et en réalité démentie par les faits.

D'abord il est fort difficile d'évaluer exactement le

coût de production d'un produit déterminé dans un pays étranger. Rien de plus arbitraire. Il faut ou bien se fier à la déclaration de l'importateur, le plus souvent frauduleuse, ou bien avoir recours, comme le font les Etats-Unis, à des procédés d'investigations qui prennent vite des allures d'inquisition fiscale.

D'autre part, à moins d'une infinie variété de taux suivant les différentes espèces, qualités et même origine du même produit, la taxe produira l'effet recherché à l'égard de certaines d'entre elles seulement, non de toutes. Le droit sera tantôt excessif, tantôt insuffisant pour certaines.

Et à ce point de vue la prétendue infériorité du droit spécifique quant à son adaptation possible à la grande variété des produits, ne semble guère démontrée.

Ceux qui sont enclins à aimer la subtilité peuvent légitimement admirer certains tarifs à droits spécifiques ; avec l'art le plus consommé on y a réussi à diviser certaines « positions » en un nombre parfois imposant de sous-positions qui permettent de faire varier, pour un même produit, le droit applicable suivant la qualité, l'origine, le consommateur présumé. Ce qui permet de doser plus efficacement la protection, d'éviter que les concessions faites à un pays ne puissent profiter par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée à tel autre dont on redoute particulièrement la concurrence et de frapper moins lourdement ou d'exonérer même les variétés d'une marchandise consommées par les classes les moins aisées de la population. Le droit spécifique, à l'usage, se montre aussi simple que le droit ad valorem.

Enfin, en nous plaçant au point de vue de la protection, nous remarquons que si le droit ad valorem est calculé d'après les prix sur le marché de destination, il diminue lorsque les prix sont bas, c'est-à-dire à un moment où le marché est déjà encombré et où, au lieu d'attirer les produits étrangers, ils conviendrait de les éloigner. Si au contraire il est calculé d'après les cours au lieu de production ou d'achat, la protection qu'il accorde diminue au moment même ou la concurrence étrangère, en raison des bas prix qu'elle pratique, est particulièrement dangereuse.

Le droit spécifique soulève d'ailleurs des objections analogues ; établi le plus souvent pour protéger l'industrie, il arrive finalement qu'il va à l'encontre de ce but. C'est toutes les fois où le rapport existant entre le coût de production au moment de l'établissement du droit et le montant de celui-ci se trouvera rompu. Le droit pourra alors, suivant les circonstances, devenir prohibitif au grand dommage des consommateurs ou devenir insuffisant et amener ainsi des perturbations dans la situation industrielle. C'est la raison pour laquelle, en France, depuis la cessation des hostilités, on a du avoir recours à des remaniements de droits ou bien au procédé des cœfficients de majoration.

Mais si le droit ad valorem et le droit spécifique ne sont donc ni l'un ni l'autre parfaits à ce point de vue, il reste du moins que le second donne moins de prise aux fraudes et soulève moins de difficultés d'application. Il est en effet plus simple de déterminer le poids, le nombre ou la mesure des marchandises que

leur valeur. C'est pour la détermination de la nature de la marchandise que seulement il y a réelle difficulté. Mais celle-ci existe au même degré avec les droits ad valorem, à moins que ceux-ci, au lieu de différer suivant les produits, ne soient d'un taux uniforme, comme c'est le cas en Egypte, ce qui enlève aussi au système douanier tout caractère utile au point de vue économique.

Il ne convient cependant pas de généraliser systématiquement cette condamnation des droits ad valorem. Bien des pays les ont maintenus dans des mesures d'ailleurs très variables. Une note présentée à la Conférence économique internationale de Genève (1) nous révèle qu'on les rencontre dans au moins 42 pays.

En France même, comme nous l'avons déjà indiqué, le droit ad valorem a été maintenu. Il avait existé, avant 1791, sous l'empire des conventions de 1786 qui prévoyaient des droits proportionnels à la valeur. Le tarif de 1791 était basé sur le principe de droits spécifiques ; toutefois l'imposition ad valorem subsistait pour une trentaine d'articles spécifiés, et aussi pour toutes les marchandises omises au tarif. Celui de 1816 fut strictement spécifique. Sous Napoléon III avec le régime des traités de commerce on revient à la tarification ad valorem, d'abord pour les importations anglaises, puis par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée pour celles de presque tous les autres pays. La réforme douanière de 1881, dans

(1) Société des Nations, Section économique et financière. C. E. I. 28.

une refonte générale, convertit les taxes ad valorem en droits spécifiques tout en maintenant quelques-unes. Avec le tarif de 1892 et de 1910 c'est encore le droit spécifique qui reste prédominant et de beaucoup.

Mais une tentative plus générale qui avait fait l'objet du décret du 4 juin 1919 a dû être abandonnée. Ce décret, pour amener une certaine proportionnalité entre le droit et le prix, et pour tenir compte de la hausse générale, avait établi en effet un grand nombre de surtaxes ad valorem se superposant aux droits spécifiques pour les produits fabriqués. Mais comme cependant, après la dernière guerre, on est revenu en France à ce droit dans une mesure plus ample, quoique encore très faible — divers décrets ou traités ont frappé le droits ad valorem des marchandises jusque-là soumises à des droits spécifiques, ainsi les instruments de musique, le films cinématographiques, les roulements à billes, les batistes, linons, etc...

A ce moment les prix subissant des fluctuations considérables, il était très difficile de fixer la valeur commerciale des marchandises ; il y eut d'innombrables conflits entre la douane et les importateurs. Et dès le mois de juillet le Gouvernement abandonna ce système pour le remplacer par celui des cœfficients appliqués aux droits spécifiques. Ce qui montre assez à quelles difficultés se heurte un système généralisé de perception ad valorem.

CHAPITRE III

L'adaptation par la France de son système douanier aux conditions économiques nées de la guerre de 1914

Après l'exposé des diverses orientations qu'est susceptible de prendre le régime douanier d'un pays déterminé, il nous paraît indispensable, à titre d'exemple, d'indiquer ici brièvement comment ces conceptions se sont traduites dans la politique douanière de la France depuis la réforme douanière de 1892. Nous laisserons toutefois de côté les 2 questions que nous avons déjà eu l'occasion de traiter, celle de la compétence législative et celle de l'autonomie du tarif, pour nous tenir à peu près exclusivement au point de vue économique.

Les origines du régime douanier actuel de la France, nous les trouvons dans la loi du 11 janvier 1892,

qui a marqué une réaction très nette contre la politique de libre-échange qui avait été instaurée par la Convention commerciale conclue en 1860 avec l'Angleterre, et avait été poursuivie depuis avec plus ou moins de tempéraments et non d'ailleurs sans faire l'objet de vives critiques. La loi de 1892 se plaçait essentiellement au point de vue économique, c'est-à-dire de la protection de la production française, en faisant passer au second plan le point de vue fiscal. L'exemption de droits de douane fut maintenue ou accordée à une grande partie des matières premières nécessaires à l'industrie que la France ne produit pas ou qu'elle ne produit qu'en petites quantités, tandis qu'au contraire les industrie nationales, surtout celles ayant besoin d'une main-d'œuvre importante, étaient protégées par des droits élevés.

C'était là un système essentiellement autonome. A tout moment le Parlement français conservait la possibilité de modifier les droits suivant les besoins variables de l'économie nationale et de manière à assurer à celle-ci le minimum de protection qui pouvait paraître indispensable.

Mais inversement il y avait entre le tarif minimum et le tarif maximum un écart considérable facilitant le jeu des réductions conventionnelles et assurant d'ailleurs au pays qui obtenait celles-ci un avantage appréciable par rapport à ceux qui restaient soumis aux droits du tarif maximum.

La clause de la nation la plus favorisée recevait application. Mais de cela même résultait l'inconvénient considérable que nous avons déjà signalé. La France

dans ses tractations avec l'étranger se trouvait en état d'infériorité pour obtenir des réductions conventionnelles sur les tarifs autonomes pratiqués par certains Etats. D'une part ceux-ci avaient la certitude d'obtenir tout ce qui avait déjà été concédé ou le serait dans l'avenir. D'autre part la France ne pouvait par de nouvelles diminutions de droits, son tarif étant intangible, prétendre à des concessions nouvelles.

Comme la loi antérieure de 1881, la loi de 1892 consacrait l'abolition à peu près totale des droits « ad valorem », en adoptant le système des droits spécifiques, ayant pour base la quantité de marchandises importées, en fixant la somme à percevoir sur une certaine mesure prise comme unité et non sur le prix ou la valeur des marchandises comme fait le système des droits « ad valorem ». La loi de 1892 établissait en effet un système de tarif à deux colonnes. Le tarif dit minimum était considéré comme le moins élevé que l'on pût offrir à l'étranger sans porter atteinte aux intérêts vitaux de l'industrié nationale. Le tarif général était appliqué à tous les pays n'ayant pas avec la France de traité de commerce et servait ainsi comme instrument de négociation.

L'ensemble des principes de la loi de 1892 ne fut pas changé jusqu'à la guerre de 1914. Il y eut cependant quelques modifications de droits suivies d'une refaite générale et importante, réalisée par la loi de 1910. Celle-ci augmenta l'écart entre le tarif général et le tarif minimum, étendit le régime de l'admission temporaire et modernisa la nomenclature douanière. Elle restreignit en outre les pouvoirs du gouvernement en matière de majoration des droits.

A la veille de la guerre, 62 conventions ou arrangements liaient la France avec des pays étrangers dont 35 accordaient le tarif minimum pour la totalité de leurs produits. La clause de la nation la plus favorisée accordée dans la plupart des traités douaniers, si elle donnait en fait à la politique commerciale de la France un fond très libéral, entraînait aussi dans ce système du double tarif autonome les inconvénients que nous avons exposés.

Mesures prises pendant la guerre. — La déclaration de guerre obligea la France à orienter sa politique commerciale d'après les nécessités de la lutte mondiale. Des mesures plutôt politiques qu'économiques furent d'abord prises, prohibant toute importation de marchandises de provenance ennemie et interdisant tout commerce avec l'ennemi. D'autres eurent pour objet les unes de réduire la consommation, les autres de satisfaire aux nouveaux besoins nés des hostilités et au déficit momentané de la production intérieure. C'est ainsi que de nombreux décrets, ratifiés ultérieurement par le Parlement, réduisirent ou même suspendirent les droits d'entrée sur des produits alimentaires et sur d'autres matières nécessaires tant aux besoins de l'armée que de la population civile. On prohiba l'importation d'objets considérés comme superflus ; en même temps toute sortie d'or et de capitaux fut interdite.

La loi du 6 mai 1916, dérogeant au régime de 1892 et même, comme nous l'avons dit plus haut, aux règles relatives à la compétence parlementaire, enleva au Parlement ses prérogatives d'ordre douanier

et en investit le pouvoir exécutif, afin de pouvoir adopter plus rapidement les mesures que les circonstances pourraient nécessiter.

La prolongation des hostilités provoqua un renforcement de la règlementation restrictive tout en amenant les alliés à adopter une politique commune en matière économique. La France conclut des accords commerciaux avec l'Italie et la Suisse en 1917 et avec l'Espagne en 1918. Entre temps les industriels français préoccupés de la situation qui se révèlerait après la fin des hostilités et pressentant dès ce moment le bouleversement économique qui allait se manifester pressaient le Gouvernement de dénoncer les accords commerciaux, afin de permettre éventuellement la conclusion de nouveaux accords sur des bases nouvelles mieux adaptées à la situation économique.

Par le décret du 23 avril 1918 furent dénoncés toutes les conventions commerciales, les traités et conventions concernant la navigation commerciale... et toutes les dispositions de nature à entraver la mise en application du nouveau statut commercial douanier ou maritime sous lequel la France entendra se placer une fois la paix intervenue.

Survint enfin la signature de l'armistice. Pendant la période de sept mois qui s'écoula entre ce moment et la signature du traité de Versailles la France garda une attitude intermédiaire entre celle qu'elle avait suivie avant et celle qu'elle avait suivie pendant les hostilités.

Le troisième des quatorze points du message du Président Wilson parlait d'une suppression des bar-

rières économiques et de l'égalité commerciale de toutes les nations. On espérait à ce moment en France que le rapprochement économique qui avait duré pendant la guerre allait se maintenir et produire d'heureux résultats en vue de l'allègement des charges nées de la guerre et de la reconstruction de l'économie nationale française. Cette illusion ne tarda pas à se dissiper.

Aussitôt que fut écarté tout danger de voir reprendre les hostilités, les Anglais et les Américains cessèrent tout crédit nouveau et parlèrent du remboursement de leurs créances. Ce fut la fin de la solidarité économique qui s'était manifestée au cours de la guerre. Le résultat immédiat fut la baisse de la devise française à plus de 30 % de sa valeur. C'était le cri de « sauve qui peut » poussé par les plus forts à un moment de détresse économique en abandonnant les faibles à leur sort (1).

Cette dépréciation de la monnaie française en provoquant une continuelle augmentation des prix déséquilibrait complètement, par le dumping des changes, le régime de protection français établi par la loi de 1892. Il fallait équilibrer l'incidence ancienne et l'incidence nouvelle. On eut recours à cet effet à des surtaxes ad valorem qui venaient compléter la protection résultant des droits spécifiques en vigueur, puis, en raison de leur échec, à des coefficients de majoration établis par le décret du 8 juillet 1919.

La guerre avait apporté d'ailleurs en France des

(1) Pivalachi. *Lo Politique douanière des trois principaux Etats européens et celle de la Société des Nations*, p. 58.

changements profonds à l'Economie nationale, des désavantages manifestes en face de quelques avantages nouveaux, mais bien insuffisants pour équilibrer les premiers.

En épuisant l'épargne française, elle avait renversé complètement la situation créancière qu'elle tenait avant 1914. Les créances extérieures qui servaient à combler les déficits de la balance de commerce, en laissant même un important excédent qui représentait le revenu des placements à l'étranger, avaient disparu et avaient été remplacées par une dette très lourde.

Il était par là même impossible de soutenir l'exportation des marchandises par une exportation préalable de capitaux : en outre, les prix de revient français étaient grevés par les énormes charges financières résultant des impôts de toute nature. La dépréciation du franc, en obligeant d'acheter à l'extérieur en or, tout en incitant les pays à change favorable à venir acheter en France à des prix avantageux, créait une hausse ininterrompue des prix.

La crise de la main-d'œuvre qui existait déjà avant la guerre fut aggravée tant en qualité qu'en quantité et frappa toutes les classes du pays. L'apprentissage fut arrêté.

En même temps qu'ainsi intérieurement l'Economie nationale de la France se trouvait affaiblie, elle trouvait en face d'elle, à l'étranger, une concurrence renforcée et des barrières à ses exportations. La guerre avait développé l'outillage dans tous les pays et l'avait créé dans certains autres qui dès lors furent entraînés pour maintenir les avantages en résultant à suivre à

leur tour une politique protectionniste. L'exportation française par excellence, celle des objets de luxe, s'en trouvait fortement ébranlée en même temps que la ruine des dix départements les plus industrialisés du territoire français venait à son tour mettre obstacle à l'exportation, alors que la réparation des dommages ainsi causés nécessitait un accroissement considérable d'importations.

Nous avons dit que la France avait cependant recueilli quelques avantages nouveaux. D'une part, en effet, les richesses françaises en matières premières avaient reçu un accroissement très sérieux provenant soit du fer de Lorraine qui peut être exporté comme minerai, comme produits métallurgiques et comme machines, soit du charbon de la Sarre et de la potasse d'Alsace.

Un second avantage était l'élargissement des moyens de production, par l'amélioration de l'outillage, la création de nouvelles industries et la remise à neuf des usines des régions libérées. Les prix de revient furent ramenés à un coût plus bas qui permettait de faire concurrence aux industries étrangères en particulier à certaines industries anglaises qui ont conservé leur outillage et leur intallation d'avant-guerre.

La législation douanière va tenir compte de cette situation par un effort d'adaptation. Et comme cette situation elle-même présentait des éléments d'instabilité, l'adaptation va être conçue de manière qu'elle puisse suivre le mouvement économique et être réalisée de nouveau à tout moment où un nouveau déséquilibre viendrait à se manifester. A cet effet on pro-

rogera de nouveau la loi de 1916 qui pendant la guerre avait autorisé le Gouvernement à établir des prohibitions et à augmenter des droits de douane par décret. Elle avait déjà été prorogée d'abord jusqu'au 1er avril 1920, puis jusqu'au 1er janvier 1921. Mais désormais le but poursuivi était différent ; aussi on la corrigeait sur un point important. Le Gouvernement reçut désormais le pouvoir de modifier les droits de douane, alors que le texte antérieur lui donnait seulement la faculté de les élever ou d'établir des prohibitions d'importation et d'exportation. Cette modification avait l'avantage de faciliter beaucoup les négociations commerciales, elle permit au Gouvernement francais d'abaisser certains cœfficients et d'arriver ainsi à conclure avec les Etats étrangers des accords (1).

Par application de l'art. 4 du décret du 8 juillet 1919 qui instituait les cœfficients douaniers, le Gouvernement délégua à une Commission interministérielle le soin de préparer la révision périodique du taux des cœfficients de majoration et de les adapter, à tout moment, à la nouvelle échelle des valeurs.

C'est à cette Commission qu'il appartint, jusqu'à la fin de l'année 1922, de suivre jour par jour la situation des industries et de déterminer, en faisant état des valeurs, tant en France qu'à l'étranger, le degré de protection douanière dont devait bénéficier la production nationale.

Cette Commission fut chargée par le Gouvernement de procéder à la révision générale du tableau

(1) Chatin-Ollier. *La Politique douanière*, p. 70 et pass.

des droits. Au cours des trois années et demie pendant lesquelles elle siègea elle accomplit une œuvre considérable qui ne nécessita pas moins de 65 décrets portant sur 3.294 articles du tarif.

On suivait ainsi en France une politique ultra-protectionniste, mais qui était imposée en partie il est vrai, par des circonstances. Elle ne manqua pas d'ailleurs de soulever des protestations à l'étranger et gêna incontestablement les relations commerciales. Mais plusieurs accords et traités commerciaux intervinrent à titre provisoire pour corriger les effets fâcheux et excessifs de cette politique qui prenait d'ailleurs insensiblement le caractère d'un puissant moyen de négociation.

Ces négociations avaient été rendues possibles par la loi du 29 juillet 1919 qui avait autorisé le Gouvernement à négocier des accords avec les pays étrangers pour une durée indéterminée. Les accords étaient mis provisoirement en application par décret rendu en Conseil des Ministres, mais ils devaient êtres soumis à la ratification du Parlement. En vertu de ce pouvoir le Gouvernement français conclut avec les pays étrangers, tantôt des accords commerciaux, tantôt des arrangements et parfois de simples « modus vivendi ».

Cette loi de 1919 instaurait en réalité en France, un régime non pas entièrement nouveau, mais modifiant cependant celui qui résultait des lois de 1892 et de 1910.

Les possibilités de négociation furent augmentées par l'établissement de droits intermédiaires entre le

tarif minimum et le tarif général ; le taux et le nombre en devaient être dosés d'après les avantages corrélatifs accordés par le pays avec lequel intervenait la négociation.

D'autre part, dans les accords intervenus, la clause de la nation la plus favorisée n'était plus concédée que pour les produits expressément désignés jusqu'à la fin de 1922, dix accords furent conclus avec les pays suivants : Tchéco-Slovaquie, Canada, Norvège, Finlande, Esthonie, Portugal, Pologne, Espagne, Guatémala, Italie.

C'était la fin du système des cœfficients et l'ouverture aux produits français de certains débouchés que la généralisation du protectionnisme et la politique de lutte et de représailles commerciales leur avait fermé. Mais le nouveau régime lui-même, en raison de la précarité des accords conclus, restait instable. Sans doute le dumping résultant de l'inflation monétaire et de la chute constante des changes ne permettait guère de faire mieux. Mais l'absence d'un tarif stable rationnellement adapté à la situation nouvelle des principales industries françaises et fécond instrument de négociations ne s'en faisait que plus vivement sentir.

Aussidès 1923 nous voyons se manifester la préoccupation de revenir vers un tarif stable et autonome et vers une politique douanière mieux équilibrée et plus précise.

Par une circulaire du 13 mars 1923, le Ministre du Commerce demandait aux groupements commerciaux et industriels de lui faire connaître leurs vues

sur la réforme douanière et en particulier sur les points suivants : Nomenclature douanière, Assiette des droits de douane, Conditions de paiment des droits de douane (paiements en or), Régime spécial des industries nécessaires à la vie nationale, Mesures relatives au dumping. Avec les réponses obtenues les services compétents du Ministère du Commerce commencèrent l'établissement du nouveau tarif qui se heurtait naturellement au particularisme de tous les avis donnés. Une nouvelle enquête eut lieu en 1925 par les soins du Ministre du Commerce du moment, M. Chaumet ; la Commission des Douanes de la Chambre des Députés fut saisie du projet qu'elle mit à l'étude. Mais avant même qu'on eût pu aboutir de nouvelles crises du change montrèrent combien étaient vains les efforts accomplis et nécessitèrent l'ajustement immédiat du tarif existant à une situation de nouveau modifiée. Cette fois on laissa de côté le système des cœfficients partiels. On procéda par relèvement généraux. Un relèvement général de 30 % fut réalisé par la loi du 6 avril 1926, majoration s'appliquant d'ailleurs aux seuls droits spécifiques, les droits ad valorem s'élevant en même temps que la valeur des marchandises. Une nouvelle augmentation de 30 % fut réalisée par le décret du 14 août 1926 rendu en exécution des articles 13 à 15 de la loi du 3 août 1926. Toutefois dans l'intérêt des relations françaises avec l'étranger certains produits ou marchandises furent déclarés exempts.

Sur ces bases intervinrent de nouveaux traités, dont les traits caractéristiques sont, d'une part leur pré-

carité : conclus pour 3, 6 ou 12 mois, ils sont renouvelables pour une même durée ; d'autre part leur spécialité : ils ne portent que sur les quelques produits qui intéressent particulièrement un pays déterminé.

C'est ainsi que furent conclues de nouvelles conventions commerciales, notamment avec l'Union belgo-luxembourgeoise, l'Autriche, la Turquie, la Grèce, la Lettonie, la Hongrie, la Bulgarie, etc.

Les éléments nécessaires pour passer des conventions commerciales durables manquaient à la France dont le change et le régime douanier étaient instables. Aussi les négociations longues et épineuses n'aboutissaient-elles qu'à des résultats médiocres et restreints, chacun des contractants cherchant à garantir l'avenir. Avant même qu'une convention ne fût ratifiée, on recommençait les négociations pour les compléter ou les améliorer.

Tout ce travail d'adaptation révèle aussi le souci, que nous avons déjà relevé à plusieurs reprises, au cours de ce chapitre, de renforcer la valeur du tarif comme instrument de négociation. Une orientation nouvelle s'est produite en ce sens, non seulement dans le tarif lui-même, mais aussi dans la teneur même des accords qui sont intervenus.

La politique française en matière de douanes allait d'ailleurs subir une nouvelle évolution. Le projet de loi portant révision du tarif général des douanes qui avait été déposé par le Gouvernement français en novembre 1927, tout en conservant comme base fondamentale de la tarification le tarif de 1892, y avait ap-

porté d'importantes retouches ; celles-ci se caractérisaient non seulement par la modification des droits, mais par la multiplication des spécifications. Le nombre des positions était porté de 654 à 1.750 ; au total le tableau nouveau contenait plus de 8.000 droits. D'autre part la disposition de l'art. 2 relative à la révision automatique des droits et celle qui portait atteinte à l'intangibilité du tarif minimum suscitaient des critiques assez vives. La Chambre des Députés effrayée par la complexité des problèmes que soulevait la question, ajourna la discussion bien que l'échéance du 30 juin, fixée par l'avenant avec l'Allemagne fut proche.

Aussi, à la veille des vacances parlementaires, le 13 juillet 1927, le Gouvernement demanda et obtint l'autorisation de procéder par décret aux modifications tarifaires qu'impliquait la conclusion d'une entente de grande envergure avec l'Allemagne. Le rajustement du tarif qui s'en est suivi et qui a été consacré par le décret du 30 août portait sur environ un tiers des positions du tarif. Ces modifications n'avaient pas affecté les articles alimentaires et vestimentaires : elles avaient cependant permis à la France de donner à l'Allemagne l'avantage du tarif minimum pour la généralité des produits de son exportation et de conclure l'accord du 17 août 1927.

A bien des égards, l'expédient auquel le Gouvernement français avait cru devoir recourir entraînait des conséquences inattendues. Nous avons déjà indiqué comment le Parlement se dépouille au moins partiellement au profit du pouvoir exécutif de son droit

de fixer les bases du tarif ; nous avons montrés aussi comment le principe de l'autonomie se trouvait abandonné alors que le système jusque là suivi prévoyait l'octroi aux pays étrangers d'un tarif minimum préétabli et intangible, parce que représentant précisément la protection minima indispensable à l'industrie et à l'agriculture, le nouveau tarif minimum accordé à l'Allemagne résultait d'une négociation et, loin de lui être imposé, était accepté par elle. Ce changement radical des méthodes contractuelles ouvrait aux autres pays intéressés à l'abaissement des nouveaux tarifs institués à l'occasion de l'accord franco-allemand un recours d'autant plus puissant que celui-ci devait être exercé par des Etats voisins, tels que la Belgique et la Suisse, sans parler des Etats-Unis d'Amérique.

Les principales demandes des Belges et des Suisses portèrent sur le nouveau tarif minimum, et c'est ainsi que, pour la deuxième fois avec la Belgique, et pour la troisième fois avec la Suisse, le Gouvernement français fit une grave entorse au principe traditonnel du tarif autonome, en négociant sur son tarif minimum. L'Allemagne, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée obtenue par elle, bénéficia automatiquement des avantages accordés à la Belgique et à la Suisse.

La réforme tarifaire intervenue apparut exiger un complément. Le Gouvernement, revenant sur son intention de laisser à la nouvelle Chambre de 1928 le soin de poursuivre la révision du tarif, estima préférable d'achever cette œuvre avant les élections de manière à pouvoir, d'une part, donner satisfaction à

l'agriculture et, d'autre part, tout en remplissant ses obligations envers l'Allemagne, parer au danger que pouvait présenter l'application forcée à celle-ci de l'intégralité du tarif minimum.

Le projet de loi connu sous le nom d' « additif douanier » et déposé le 10 novembre 1927 fut adopté par le Parlemnt et devint la loi du 2 mars 1928. A peine promulgé, cet additif était à son tour modifié à la demande de la Suisse et principalement de l'Italie, par le jeu de nouvelles conventions dont l'Allemagne a été également appelée à bénéficier.

Tel est l'ensemble de l'œuvre réalisée par le Gouvernement de la France.

Les droits sont en moyenne actuellement à peine de cinq fois supérieurs à ceux d'avant-guerre. C'est dire qu'ils ont été établis avec le souci de ménager les intérêts du producteur et ceux du consommateur et d'éviter un renchérissement de la vie. Mais on ne saurait considérer ce nouveau tarif, qui a été établi fragmentairement et manque d'homogénéité, comme une œuvre définitive.

Des mesures douanières ou contractuelles récemment votées ou ratifiées, on garde l'impression d'un régime d'adaptation approximative et successive aux circonstances plutôt que d'une réforme rationnelle. Exception faite des modifications apportées au régime colonial qui forment un ensemble cohérent, on ne saurait y voir l'expression d'un programme économique défini, ni l'indice d'une orientation nouvelle de la politique douanière. Il semble même qu'au cours de ces multiples négociations et des discussions l'on

ait trop souvent perdu de vue deux principes essentiels. D'une part, quelle que soit son utilité économique, le droit de douane est un impôt et, comme tel, il relève de la souveraineté parlementaire et non pas d'une autre initiative. D'autre part, la base essentielle de la tarification française est le caractère compensateur et intangible du tarif minimum. Compensateur, le tarif minimum doit servir à rétablir les conditions d'égale concurrence entre la production française et la production étrangère. Intangible, il doit représenter la dernière limite des concessions contractuelles et garantir absolument la sécurité du travail national (1). Cette règle a été singulièrement altérée depuis les dernières négociations. Et de tous ces décrets, traités et lois est résulté un tel enchevêtrement de droits que c'est miracle que la douane française s'y reconnaisse.

Malgré le grand nombre d'accords signés depuis le traité de paix (52 conventions furent conclues de 1920 à 1927), les conventions en vue desquelles des négociations sont en cours, pour moins importantes que celles négociées avec l'Allemagne, la Suisse, la Belgique, l'Italie et la Tchéco-Slovaquie, n'en exigent pas moins des efforts soutenus et une habileté consommée.

La liste des pays avec lesquels la France est appelée à négocier encore est longue. Dans l'ordre alphabétique, on peut citer l'Albanie, l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada, la Chine, Cuba, l'Espagne, l'Estho-

(1) *Europe Nouvelle*, 31 mars 1928.

nie, les Etats-Unis, la Grèce, l'Irlande, le Japon, la Lettonie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, la Perse, la Pologne et la Serbie.

Des négociations sont déjà en cours avec un certain nombre de ces pays. Mais c'est surtout dans les négociations avec les dominions britanniques, avec les grandes républiques sud-américaines et avec les Etats-Unis que les négociateurs français seront appelés à donner toute leur mesure : c'est en effet avec ces pays qui sont les fournisseurs de la France en matières premières, mais par contre sont pour elle des clients de trop peu d'importance, qu'il importe d'établir un large courant d'échanges réciproques.

CHAPITRE IV

Le commerce extérieur et l'économie nationale de l'Egypte La réforme douanière Conclusions

Ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le faire observer, d'ici peu de temps, l'Egypte retrouvera sa liberté d'action au point de vue douanier. Le dernier des traités de commerce resté en vigeur, celui avec l'Italie, vient à échéance à la fin de cette année. D'ici 1930 le Gouvernement égyptien aura à élaborer un nouveau statut douanier. Les études et les négociations utiles à cet effet ont déjà été entamées depuis assez longtemps. Elles ne peuvent progresser que lentement. L'Egypte se heurte en effet, parmi bien d'autres difficultés, à celle si sérieuse qui résulte de l'existence des capitulations. Sa liberté d'action se trouve donc restreinte. Mais il y a accord à peu près unani-

me, non seulement en Egypte, mais aussi chez les puissances intéressées, sur ce point que le régime actuel demande, dans l'intérêt à la fois de ce pays et des pays exportateurs, à être remanié et modifié profondément.

Nous avons à examiner maintenant dans quel sens cette réforme devra être orientée.

Examinons d'abord la situation commerciale et industrielle de l'Egypte et l'avenir que celle-ci peut comporter.

La balance commerciale, sauf dans les années 1903 et 1904 où les importations et les exportations se balancèrent à peu près, s'était toujours traduite depuis par un excédent d'exportations. A partir de 1918 cependant, nous voyons la situation changer. Cette année, puis surtout en 1920 et en 1921 les importations l'emportent de beaucoup sur les exportations, bien que le total de celles-ci se fut sérieusement accru. L'explication s'en trouvait dans une sorte de rajustement économique qui se produisit à la suite de la guerre. Celle-ci avait valu à l'Egypte et à sa population un développement intense d'activité ; il y avait eu de larges profits. Une partie des disponibilités ainsi acquises s'employa en achats à l'étranger. En outre le coton égyptien trouva à s'employer largement au dehors. C'était là un second élément éminemment favorable à l'activité des échanges commerciaux.

Il y eut ensuite une dépression qui commença à se manifester dès 1921 ; mais le mouvement des échanges reprit cependant une marche ascendante avec des totaux nettement supérieurs à ceux des années pré-

cédant 1918 et avec aussi le retour à une situation normale au point de vue de la balance commerciale, c'est-à-dire avec un excédent des exportations sur les importations.

Années	Importations		Exportations	
	En milliers de L. E.	Chiffre Index - %	En milliers de L. E.	Chiffre Index - %
1884	8.182	100	12.553	100
1913	27.865	340	31.662	252
1919	47.409	579	75.888	605
1920	101.880	1245	85.467	681
1921	55.507	678	36.356	290
1922	43.333	530	48.716	388
1923	45.276	553	58.387	465
1924	50.736	620	65.733	524
1925	58.224	712	59.198	472
1926	52.400	640	41.759	333
1927	48.685	595	48.340	385
1928 (10 mois)	41.897	—	42.677	—

Mais en 1926 la balance commerciale redevient défavorable. Elle présente un déficit considérable d'exportations (L. E. 52.400.000 à l'importation contre L. E. 41.759.000 à l'exportation), alors qu'en 1924 l'exportation l'emportait de plus de L. E. 16 millions.

L'année 1927 a présenté à cet égard une amélioration, puisque si les importations ne se sont élevées qu'à L. E. 48.685.000, les exportations ont otteint 48.341.000 L. E. ne présentant plus qu'un déficit faible de 1/2 million de L. E. L'amélioration s'est continuée en 1928, les 10 premiers mois de cette année accusant aux entrées 41.897.000 L. E. contre 42.677.000 L. E. aux sorties.

Mais nous voici loin des chiffres qui avaient été atteints non seulement en 1919 et 1920, années un peu exceptionnelles, mais aussi en 1923, 1924 et 1925. Alors que le total des transactions, importations et exportations réunies, atteingnait en 1925, L. E. 117.000.000, il n'était plus en 1926 que de L. E. 94.000.000 et en 1927 de 96.000.000.

Il y a là évidemment l'indice d'une crise.

Rappelons toutefois, une fois encore que ces chiffres indiquent par rapport au passé une amélioration importante et montrent à quel point l'Egypte a pu se développer économiquement. En 1885 les importations ne s'élevèrent qu'à L. E. 9. 200.000 et les exportations à L. E. 11.400.000. En réalité, si nous prenons les chiffres de 1925, année normale, le commerce égyptien, en 40 années, a plus que quadruplé. Et entre 1905 et 1925 ce même commerce a doublé, suivant une marche ascendante que quelques crises passagères n'ont pu arrêter. Ce résultat montre l'importance du marché égyptien et les possibilités qui lui restent réservées.

Cette impression se trouve fortifiée si l'on observe que le nombre de pays qui commercent avec l'Egypte augmente sans cesse. L'Angleterre en 1925 ne détient plus que 252 pour mille du total des importations contre 370 en 1885, et la France 92 pour mille contre 112, alors que la part de certains autres pays, nulle ou infime autrefois, s'est accrue sensiblement, ainsi pour l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Chili, la Roumanie, le Japon. Aux exportations même tendance. La part totale de l'Angleterre descend de

605 °/₀₀ en 1885 à 442 pour mille en 1925 et celle de la Russie de 11 pour mille à 3 pour mille, alors que la part de la France s'accroît de 80 pour mille à 125 ; que l'Allemagne et le Japon qui en 1885 ne recevaient rien de l'Egypte, figurent dans les statistiques pour respectivement 59 et 37 pour mille.

Si l'Angleterre occupe donc bien toujours le premier rang dans le commerce de l'Egypte, sa situation s'est trouvée amoindrie au profit notamment de l'Italie qui vient aujourd'hui au deuxième rang pour les importations (105 pour mille), de l'Allemagne et des Etats-Unis devenus les meilleurs clients de l'Egypte (142 pour mille des exportations après l'Angleterre, la France venant seulement après (125 pour mille).

Il y a donc là des signes certainement favorables qui permettent d'espérer une amélioration de la situation actuelle du commerce extérieur, mais qui n'empêchent pas celle-ci d'être en soi défavorable.

A la base de ce fléchissement du mouvement commercial de l'Egypte il existe une crise économique d'ordre général qui tient à la structure économique même du pays.

Le facteur enssentiel de la richesse nationale de l'Egypte est le coton. Celui-ci représente les 5/6 de l'exportation, soit 80 à 85 %. Sur les 59 millions L. E. d'exportations en 1925 le coton figure pour 52 millions. En 1926 il représente 34 millions sur 42 millions, pour les 10 premiers mois de 1928 près de 34 sur 42 millions. Par contre l'Egypte est loin de produire la totalité des denrées et produits manufacturés qui sont nécessaires à sa population. Elle a im-

porté en 1925 pour 7 millions de produits agricoles, n'en exportant que 1 million 1/2 ; près de 18 millions de filés et tissus ; 8 millions 1/2 de métaux ; 3 millions de produits coloniaux ; 4 millions de produits chimiques ; 5 millions de bois et charbon, etc...

L'Egypte est donc obligée d'acheter à l'étranger une grande partie des produits qui lui sont indispensables, et d'autre part son pouvoir d'achat est déterminé a peu près exclusivement par le coton. On s'en rend d'ailleurs exactement compte en consultant l'intéressant graphique publié en tête de « l'Annual Statement of the foreign Trade of Egypt during 1923-1927 ». Dans ce tableau qui comprend les années 1884 à 1927, les lignes claires qui représentent les importations, se relèvent et s'abaissent pour toutes les années, sauf 1920 très exactement avec les lignes noirs représentant les exportations. De même si l'on met en regard les chiffres du commerce extérieur et ceux de la production du coton (1) on constate que, chaque fois que la récolte a été de mauvais rendement soit en quantités, soit en valeur, le chiffre des importations a également fléchi (ainsi en 1908-1909, — 1924-1925) ; au conraire en 1925, à une récolte très belle évaluée à L. E. 78.000.000 en valeur a correspondu un chiffre exceptionnel d'importations de 102 milions de L. E.

Toute crise sur le marché cotonnier provoque donc une crise économique d'ordre général et paralyse la vie commerciale.

(1) V. *L'Egypte industrielle*, mars 1927, p. 41e: article de M. le Dr Lévi sur le commerce et l'industrie de l'Egypte.

Or, alors qu'en 1919-1920 le coton sakallaridis valait 200 tallaris, il côtait fin 1926 seulement 25 tallaris. « Toute l'histoire économique de l'Egypte de ces dernières années tient entre ces deux prix » (1).

Sans doute l'Etat égyptien s'est efforcé d'intervenir. Il est intervenu d'abord comme acheteur à un prix fixé et a ainsi enrayé la baisse ; il a consenit des prêts aux cultivateurs ; il a réduit d'un tiers l'acréage cotonnier, de manière à rendre l'offre seusiblement égale à la demande ; enfin il a élaboré tout un programme pour réduire le coût de production par la création de coopérative agricoles, l'amélioration du drainage, le développement de l'irrigation, l'encouragement de la motoculture, etc... Enfin il a promulgué plusieurs lois pour parvenir à l'amélioration de la quantité du coton, notamment en ce qui concerne le mélange des graines ; aussi le cours du coton sakallaridus s'est relevé. Il a atteint près de 45 tallaris fin mai 1928, mais est redescendu un peu pour coter le 29 décembre de cette année entre 37,91 et 38,55 tallaris (1). Il est indubitable qu'il y a là un fléchissement sérieux et qui risque d'être durable.

Or l'Egypte est un pays de monoculture, assez pauvre d'autre part au point de vue industriel, et c'est là pour son peuple un danger très grave. Qu'il y ait plusieurs mauvaises récoltes succesives, ou même une mévente prolongée, et ce sera le désastre. Le danger est d'autant plus grand que d'une part le prix de revient du coton égyptien est plus élevé que celui des

(1) *La Vie méditerranéenne*, juin 1927, p. 11.

cotons américains ; que d'autre part le coton égyptien par excellence, le sakallaridis, que seul ce pays produit, est menacé par les essais de plantation effectués au Soudan, essais qui n'ont pas été heureux jusqu'ici, mais qui n'en menacent pas moins le monopole égyptien. En tout cas pour les cotons de qualité inférieure, les filateurs du Lancashire ont réduit leurs achats, et lors du Congrès cotonnier réuni au Caire en janvier 1927 ils ont posé une sorte d'ultimatum en subordonnant le maintien de leurs achats habituels de cotons fins à une amélioration de la qualité avec abaissement du prix.

L'Egypte doit donc à tout prix modifier son économie, en développant d'une part son agriculture afin d'éviter la monoculture, en s'efforçant d'autre part de développer une industrie nationale et en s'affranchissant ainsi, au moins partiellement de l'étranger en ce qui concerne à la fois les denrées nécessaires à sa population et les produits ouvrés.

Cette réforme s'impose d'autant plus que sa population augmente. Dense déjà elle s'accroît rapidement. La population agricole, en particulier devient de plus en plus nombreuse, et comme la terre, de ce fait, est de plus en plus morcelée, et le bénéfice de la culture diminué, l'existence de cette population se trouve compromise, et sa pauvreté empêche en tout cas l'amélioration des modes de culture.

Le développement de l'agriculture égyptienne par l'abandon de la monoculture est possible. Une bonne partie des terres cultivables enlevées au coton peuvent être plantées en céréales. Il est possible de créer des

cultures maraîchères et d'intensifier l'élevage du bétail. Les terres de la Haute et de la Basse-Egypte possèdent toutes les qualités requises pour la culture du lin et des essais de culture, entrepris lorsque Faouzi el Moutei pacha était ministre de l'agriculture ont donné des résultats très satisfaisants. De grands travaux d'irrigation vont augmenter la superficie des terres cultivables et accroître leur rendement. De ce côté l'effort envisagé est possible.

L'Egypte peut et doit aussi se créer une indsutrie pour augmenter son revnu, pour diversifier sa production, pour donner du travail à l'énorme surplus de sa population.

En Egypte même on incline trop souvent à penser que l'agriculture doit rester la seule forme d'activité de ce pays. C'est là une erreur singulière. Si l'Egypte veut conquérir définitivement son indépendance et la maintenir, occuper la place que l'histoire et la nature lui ont assignée parmi les nations civilisées, se garder de toute domination étrangère, elle doit pouvoir subvenir au moins partiellement à ses besoins essentiels et se trouver envers les autres pays dans un état d'indépendance économique e financière.

L'Egypte fut autrefois, — et à maintes reprises, — industrielle et agricole. Il est dans l'ordre des conditions de son sol et de sa situation géographique, auxquels il faut joindre le progrès intellectuel de son élite, qu'elle le redevienne. Des expériences ont été tentées dans ce sens ces dernières années, et elles ont été concluantes. D'ailleurs depuis quelques années, on constate une rénovation industrielle indéniable encore que

bien limitée. Sans doute elle a été due en partie à la guerre qui, au point de vue économique, a été favorable à l'Egypte. Mais cela même demontre la possibilité d'un effort industriel et les chances de le voir aboutir s'il est encouragé et soutenu.

Nous en avons un exemple frappant dans l'industrie des pâtes alimentaires.

Les entreprises militaires ayant rendus les importations presque absolument irréalisables, l'industrie du pays fut appelée à couvrir, à elle seule, les besoins des marchés égyptiens. Elle a pu réaliser ainsi des proprès considérables. Les industriels ont perfectionné leurs machines, agrandi leurs installations, amélioré leurs procédés. La qualités actuelle des pâtes locales est égale et souvent supérieure à celle des pâtes étrangères ; on fabrique autant de formes de pâtes qu'à l'étranger. Il existe 14 fabriques représentant un capital de 90.000 livres égyptiennes et occupant environ 300 ouvriers (1). Cependant depuis 1920 l'importation des pâtes étrangères qui était tombée à 6.000 environ en 1918 a repris et dépasse actuellement très largement ce chiffre, puisque en 1927 elle a atteint, pour les macaroni et les pâtes analogues, 118.000 kilos. Aussi cette industrie traverse actuellement une crise très sérieuse à laquelle ne pourrait mettre fin que le relèvement des droits d'importation sur les pâtes étrangères, la suppression des taxes et formalités à l'exportation, et peut-être une réduction des tarifs de chemin de fer.

(1) *Bulletin de la Chambre de Commerce hellénique*, janvier 1927.

Un groupement financier représenté par une banque importante, la banque Misr, s'est d'ailleurs mis à l'œuvre. Il a créé une filature avec des capitaux exclusivement égyptiens ; il a fondé une société pour la fabrication du papier, une imprimerie, une fabrique d'articles de bureau ; il a sollicité des concessions en vue de la pêche.

L'industrie de tissage, qui occupe déjà 90.000 ouvriers, est susceptible d'un développement important. L'importance de la main-d'œuvre disponible, l'abondance des matières premières récoltées en grande partie sur place permettent les meilleurs espoirs. Sans doute une transformation importante des méthodes de production en vigueur s'imposera, notamment par l'amélioration de l'outillage. Il faudra aussi que les tisseurs obtiennent le droit d'importer le coton brut américain de seconde qualité nécessaire pour la fabrication des tissus d'usage courant, cela sous réserve de toutes les précautions nécessaires pour empêcher l'introduction des maladies parasitaires du cotonnier.

A côté d'elle pourront s'établir les filatures, en même temps que les fabriques de tapis trouveront à se développer.

L'huile de graine de coton dont la production annuelle atteint déjà 20.000 tonnes par an, est susceptible d'un développement important, de même que la poterie, la briqueterie et la céramique, déjà représentées par plusieurs fabriques, de même aussi que la tannerie.

Les moulins égyptiens sont insuffisants et mal ou-

tilés. L'Egypte pourrait facilement, si l'effort nécessaire était fait, diminuer considérablement ses importations de farines.

Enfin la pêche et les industries qui en dérivent sont susceptibles d'être exploitées sur toute une partie du littoral de la Mer Rouge.

Si d'ailleurs nous examinons les chiffres du commerce extérieur égyptien, nous y trouverons la preuve évidente de ce commencement d'industrialisation. Alors qu'en 1885 l'Egypte n'importait que L. E. 2.800.000 de matières premières, soit brutes, soit mi-ouvrées, ce chiffre a passé en 1923 à L. E. 21.000.000. D'autre part, l'Egypte elle-même produit — en dehors du coton — en grande quantité, certaines de ces matières, d'origine animale, végétale et minérale ; ce qui a permis aux industries du ciment, du plâtre, de la céramique, du pétrole, du sucre, des huiles et des savons, du tannage, des pâtes alimentaires, etc. de se créer.

Une dernière preuve, d'ordre moral, en peut être rapportée. Les industriels égyptiens se sont trouvés assez nombreux et forts pour fonder une association des Industries en Egypte, dont l'action s'est singulièrement développée en ces dernières années et qui, sur cette question même de la réforme douanière, a ouvert une enquête et rédigé des travaux remarquables dont l'utilisation nous a été particulièrement précieuse pour la rédaction de ce travail.

Les réalisations ne sont pas très apparentes parce que, d'une manière générale, elles ont été jusqu'ici fragmentaires et n'ont pas abouti à une véritable na-

tionalisation de la production même dans des branches isolées. Il n'en reste pas moins que l'Egypte possède des usines parfaitement outillées qui fabriquent une multitude de produits que ses habitants achètent sans se douter de leur origine.

On se heurte malheureusement ici à un état d'esprit déplorable et qui a besoin d'être combattu. L'Egyptien, surtout dans les classes aisées, très fier de son pays, soucieux de sa prospérité et de son indépendance, se laisse volontiers aller à dénigrer ce qui vient de chez lui, et au point de vue commercial il en arrive à donner de parti pris la préférence, à égalité de choix, au produit étranger. Il n'achète de produit égyptien que s'il ne s'en doute pas, et c'est la raison pour laquelle les commerçants ont soin de ne pas en révéler l'origine, toutes les fois que cela leur est possible. C'est là un préjugé déplorable, mais que l'intensification même de la production, une publicité adroite et une propagande avisée finiront bien par déraciner.

Toute une politique économique nouvelle est donc en gestation. Les meilleurs esprits en Egypte l'appuient et sont décidés à faire tous les efforts possibles pour la conduire à son aboutissement. Au Parlement notamment il existe une forte majorité en ce sens et le Gouvernement en prépare et négocie l'avènement.

Un tel programme ne saurait être réalisé sans que certaines conditions d'ordres divers ne se trouvent réalisées.

La main-d'œuvre est suffisante. Sans doute il faudra l'éduquer et à cet effet organiser l'apprentissage,

mais ce sera possible car il est reconnu qu'elle n'est pas dénuée d'une faculté d'adaptation à la technique moderne. Un obstacle viendrait plutôt des salaires élevés qui sont consentis actuellement. Mais ce taux tient sur tout à la rareté actuelle de la main-d'œuvre spécialisée provenant elle-même du caractère fragmentaire de l'industrie et de la nécessité où l'on a été jusqu'à présent d'avoir recours à des contremaîtres et premiers ouvriers étrangers.

Les matières premières ne font pas défaut. Les capitaux non plus, l'Egypte en étant pourvue et l'étranger étant disposé à en apporter. Le combustible sans doute doit venir de l'étranger, mais l'exemple de l'Italie et du Japon prouve que ce n'est pas un obstacle contre le développement industriel.

D'ailleurs il faudra de toute nécessité réformer les mœurs administratives égyptiennes. Dans une Conférence sur l'Avenir économique de l'Egypte faite à la Société royale d'Economie politique du Caire, le Docteur Lévi a montré à quel point l'Administration entravait par ses négligences, ses lenteurs, son incurie et son incompréhension des besoins du commerce et de l'industrie, l'action de l'initiative privée et compromettait les résultats des meilleurs efforts.

L'outillage économique national devra être développé et surtout exploité plus rationnellement. En particulier l'entretien des routes laisse beaucoup à désirer. Quant aux tarifs des chemins de fer ils sont à remanier en entier.

Il faudra aussi des modifications au système fiscal dont le jeu favorise trop souvent les entreprises étran-

gères au détriment de celles qui ont un caractère national.

Enfin et surtout il conviendra que le régime douanier soit approprié à ces nouvelles tendances et vienne protéger l'industrie et l'agriculture locales contre la concurrence étrangère.

L'influence de celle-ci s'est fait sentir surtout depuis la guerre. A l'abri des facilités que leur donnait le système douanier de l'Egypte, de la dépréciation de leurs changes et du dumping qui en résultait, les commerçants ont réussi à s'emparer de plus en plus du marché égyptien et à retarder la naissance de l'industrie locale. En réalité la conditon première du développement industriel est l'établissement de droits de douane donnant une marge de protection suffisante pour que l'essor de l'industrie naissante soit assuré.

Le régime douanier actuel de l'Egypte est très loin de répondre aux nécessités dont nous venons de faire l'exposé. Nous avons déjà relevé au cours de cette étude ses caractères essentiels et ses vices. Il est purement fiscal. Le droit est uniforme ou à peu près pour tous les produits. Etabli principalement ad valorem sans les discriminations et garanties nécessaires il offre une marge énorme à la fraude. Il est impuissant à assurer la moindre protection à l'agriculture et à l'industrie et quand on l'a établi, au surplus, on n'a eu aucun souci de ce point de vue. Il est absurde. Et il est inconcevable qu'à l'heure où l'on s'efforce partout de stimuler les énergies nationales, l'Egypte frappe indistinctement d'un droit égal le charbon, le blé et l'orfèvrerie qu'elle importe, et que les produits

bruts ou ouvrés qu'elle exporte soient, de même, indistinctement taxés. L'Egypte justifie à ce point de vue le terme de terre de paradoxe qu'on lui a quelquefois appliqué.

Par quoi conviendrait-il de remplacer ce système ?

Le nouveau régime doit établir des droits différenteils suivant les catégories de produits.

Pour les matières premières que l'Egypte ne produit pas ou produit insuffisamment, pour l'outillage, les machines et les denrées de première nécessité que seul l'étranger peut fournir, ce sera le dégrèvement ou même la suppression du droit d'entrée.

Pour tous les produits de l'agriculture ou de l'industrie égyptiennes que le pays n'a pas intérêt à conserver, ce sera la suppression totale du droit d'exportation.

Enfin pour les produits semi-ouvrés et ouvrés, surtout ceux que l'Egypte fabrique ou est susceptible de fabriquer, ce seront des droits calculés de manière à assurer une marge suffisante de protection. Pour l'établissement du droit on tiendra compte d'ailleurs de l'état de fabrication des produits et de leur qualité.

Le droit sera basé désormais non sur la valeur, mais sur la quantité. En règle générale le droit spécifique remplacera donc le droit ad valorem. Ce dernier cependant pourra être maintenu pour certaines catégories de produits offrant trop de difficultés à une taxation spécifique équitable et utile.

Mais les garanties contre la fraude en matière de droit ad valorem devront être renforcées. Comme la

généralisation du droit spécifique entraînera celle de l'expertise comme moyen de déceler les fraudes, il serait préférable d'en venir au système français et d'ériger en principe, comme dernier moyen de départager l'importateur et la Douane, le recours à l'expertise légale, sauf à améliorer à certains égards les conditions de celle-ci. Le droit de préemption et le paiement des droits en nature pourront être abandonnés sans grand dommage. S'agissant de droits spécifiques il faudra nécessairement adopter une nomenclature détaillée comportant toutes les spécifications utiles pour avoir un système souple à la fois comme moyen de protection et comme instrument de négociation.

Les formalités douanières seront simplifiées le plus possible, notamment pour tenir les engagements pris par l'Egypte lorsqu'elle a signé la Convention relative à la simplification des formalités douanières.

Les facilités douanières représentées par le drawback, l'admission temporaire, l'exportation temporaire, seront maintenus et développées. Notamment la faculté d'entrepôt recevra une extension nouvelle.

Le tarif sera à deux degrés. Un tarif général qui sera celui applicable aux produits originaires de pays qui n'auront pas obtenu un tarif préférentiel. Ce tarif sera calculé de sorte à constituer un utile instrument de négociation, tout en ne faisant pas obstacle à l'introduction des matières premières, denrées et combustibles essentiels à l'économie égyptienne.

A côté, au profit des pays qui ouvriront leurs marchés à l'Egypte, des tarifs conventionnels seront éta-

blis. Afin d'éviter qu'ils ne puissent aller au-dessous des taux indispensables à la protection, le tarif général sera assorti d'un tarif minimum au-dessous duquel les concessions ne pourront pas être accordées, à moins qu'ils ne soient exprimés sous forme de pourcentage de réduction par rapport au tarif général.

En tout cas le tarif, qu'il soit unique ou double, sera autonome de manière que l'Egypte se réserve une liberté douanière d'autant plus précieuse et utile que son industrie étant naissante, les opportunités futures de protection ne peuvent être définies dès à présent. Le pays ne devra se trouver lié dès lors par les conventions que pour un temps limité.

Trois objections peuvent être faites à ce programme protectionniste. On peut dire d'abord qu'il risque de fermer à l'Egypte ses débouchés pour le coton. Le danger parait assez chimérique. Tant que l'Angleterre aura besoin de cotons fins égyptiens pour ses filatures et tissages, elle ne mettra pas d'obstacle sérieux à leur importation. La même éventualité se produirait d'ailleurs si les plantations soudanaises venaient à concurrencer effectivement le produit égyptien. Aussi peut-on admettre qu'il y aurait avantage pour ce pays à œuvrer sur place, avec l'apport indispensable de cotons étrangers, ses cotons ordinaires, à sélectionner sévèrement sa production de cotons fins et en même temps à en réduire l'importance aux possibilités d'exportation.

Une seconde objection est basée sur la crainte de voir le nouveau régime douanier et le protectionnisme qui en résultera amener une élévation des prix. Mais

le protectionnisme ne produit pas nécessairement ce résultat. Le Commissaire nommé aux Etats-Unis pour étudier les effets des tarifs protecteurs de M. Mac Kinley a établi que pour 214 articles du tarif qui ont bénéficié de la protection, les prix intérieurs ont diminué. Dans d'autres pays des observations analogues ont été faites. Le phénomène n'est pas nécessaire, ni certain. Au surplus il résulte des constatations qui ont été faites et des index officiels du coût de la vie que les prix sont plus élevés dans l'Egypte libre-échangiste que dans la plupart des pays européens qui jouissent d'une haute protection douanière. Il ne convient donc pas de donner à cet argument, quelque sérieux qu'il soit, une portée exagérée. Si vraiment il y avait hausse des prix, la prospérité née de la transformation économique amènerait une amélioration réelle du sort des ouvriers et agriculteurs et le relèvement de leur standard of life. Ceci sans doute compenserait cela.

Reste la troisième objection qui est d'ordre financier. Le budget de l'Egypte est en déficit et d'autre part la liberté de taxation de l'Etat est limitée, tant par ses obligations internationales que par la constitution économique et l'organisation administrative du pays. Il ne faut donc pas diminuer le rendement des douanes ; il faut l'augmenter au contraire. Or ce résultat ne saurait être atteint qu'en frappant tous les produits à l'entrée, surtout ceux qui son de consommation courante ou indispensables à la vie économique. D'autre part, le droit ad valorem dont il est facile de modifier le taux suivant les besoins présente à

ce point de vue des avantages supérieurs à ceux du droit spécifique.

Cette dernière proposition n'est pas exacte, nous avons déjà eu l'occasion de le dire.

Mais il est indubitable que la situation financière de l'Etat égyptien est mauvaise. Depuis la crise cotonnière, le budget de l'Etat est en déficit. Des réserves importantes avaient été constituées pendant la période — prospère pour l'Egypte — de la guerre. Elles permettent et permettront de parer encore pendant quelque temps aux difficultés du Trésor. Mais elles s'épuiseront un jour. Cela d'autant plus vite qu'elles doivent gager les grands travaux d'irrigation et d'outillage. D'autre part, les ressources à tirer des diverses contributions et des monopoles ne peuvent, pour des raisons diverses, être majorées sensiblement. Il n'est donc pas possible d'abandonner même partiellement les recettes provenant des douanes. Il faut viser plutôt à augmenter le rendement de celles-ci. Le nouveau régime douanier devra tenir compte de cette nécessité.

Moins pourtant peut-être qu'on ne l'allègue communément. D'abord parce qu'il n'est pas impossible d'établir certains impôts nouveaux ou d'élargir l'assiette de ceux qui existent, mais aussi et surtout parce qu'un régime économique approprié, en stimulant l'activité productrice aura pour effet certain d'augmenter la matière imposable. Développer l'agriculture et l'industrie, c'est créer de la richesse, provoquer l'épargne individuelle et l'épargne nationale. Et

cette épargne accroît automatiquement le rendement de l'impôt.

Au régime de la porte ouverte que l'Egypte avait hérité de la Turquie et maintenu depuis par l'Angleterre dans le but d'ailleurs de favoriser sa propre industrie et d'éviter de la part des puissances étrangères des motifs de plainte ou d'hostilités contre son occupation ; au régime aussi de la monoculture cotonnière, si utile à la prospérité du Lancashire, — il est donc possible et il convient de substituer désormais un régime de protection économique et douanière suceptible de favoriser l'éclosion industrielle et le développement rationnel de l'agriculture.

Le libre échange suppose qu'un pays est arrivé à sa majorité économique ; tant qu'il ne l'a pas, il doit tendre à y arriver par la protection. Et c'est bien le cas de l'Egypte.

Il ne s'agit toutefois pas d'adopter une politique protectionniste à outrance. Et nous ne saurions mieux faire pour résumer, en terminant, notre pensée, que de reproduire les déclarations qui ont été faites par l'ancien ministre, le président dela Commission des finances S. E. Ismaïl Sidky pacha (1) : « Le Parlement égyptien n'envisage nullement de créer, par des moyens artificiels, des industries mal adaptées aux conditions économiques de l'Egypte.

« Nous voulons tout d'abord développer les industries annexes de l'agriculture et ensuite celles dont les matières premières se trouvent dans le pays : fabri-

(1) V. *Le Réveil* du 23 mars 1927.

ques de sucre, d'huiles, de conserves alimentaires, de fromages, fabriques de verres ou de produits industriels dont les éléments et le marché se trouvent dans le pays. Sans doute c'est l'initiative privée qui doit avant tout travailler à la création de nouvelles ressources. Il n'est nullement question de faire de l'étatisme... mais le Gouvernement devra surtout travailler au développement de l'industrie égyptienne en tenant compte de ses besoins au moment de l'élaboration des nouveaux tarifs douaniers ».

D'ailleurs pour l'œuvre à entreprendre l'Egypte ne pourra se passer des apports étrangers en ce qui concerne les capitaux et l'utilisation des compétences techniques. Pour que les uns et les autres ne fassent pas défaut et que le concours des Gouvernements étrangers soit acquis à cet effet, le nouveau régime douanier devra être empreint de modération et ne pas susciter ces hostilités foncières qui finissent toujours par être une source de dommages et une cause d'affaiblissement.

Vu :
Le Président et correcteur de la thèse,
M. VIGNES

Vu :
Le Doyen de la Faculté de Droit,
M. VIGNES

Vu et Permis d'Imprimer,
Dijon, le 19 Mars 1929.
Le Recteur,
TERRACHER

Bibliographie

Administration des Douanes égyptiennes :

Code de l'Administration des Douanes. Le Caire, 1927.

Commerce extérieur de l'Egypte. Statistique comparée, 1884-1903.

Rapports sur le mouvement commercial de l'Egypte en 1923, 1924, 1925, 1926 et 1927. Alexandrie 1928.

Arminjon (Pierre). — *La situation économique et financière de l'Egypte,* in-8°, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1911.

Arnauné (A.). — *Le Commerce extérieur et les Tarifs de douane.* Paris, Félix Alcan, 1911.

Association (L') des Industries en Egypte. — *Rapport présenté à la Sous-Commission du Conseil économique chargée de l'Etude du Régime douanier.* Le Caire, 1927.

Chambre de Commerce internationale du Caire. — *Bulletin de novembre* 1903, in-4°. Le Caire.

Chatin-Ollier (L.). — *La Politique douanière et la Stabilité dans les relations internationales,* in-12, Paris, Dalloz, 1925.

Elbel (Paul). — La Réforme douanière et le Parlement. *Rev. d'Econ. pol.,* 1928, p. 186-201.

Fauchille (Paul). — *Traité de Droit international public,* t. I, N° 189 et N° 191.

Lecarpentier (G.). — *L'Egypte moderne,* in-12, Paris, P. Roger, s. d.

Lévi (J.-G.). — Le Commerce et l'Industrie de l'Egypte. *L'Egypte industrielle*, mars 1927, et avril 1927. Le Caire.

— L'Industrie et l'Avenir économique de l'Egypte. *L'Egypte contemporaine*, N° 100, avril 1927, Le Caire.

L'Hôte (Jules). — *La Douane en France et à l'Etranger*. in-8°, Poitiers, Oudin, s. d.

Naudin (Jean). — *Les Accords commerciaux de la France depuis la guerre*, in-8°, Paris, Rec. Sirey, 1928.

Moye (Marcel) et Nogaro. — *Les Régimes douaniers*, in-12, Paris, Colin, 1910.

Pegna (Enrico). — Le Régime douanier de l'Egypte et ses Réformes possibles. *L'Egypte contemporaine*, janvier 1917, Le Caire.

Pilavachi (Aristoclès). — *La Politique douanière des trois principaux Etats européens et celle de la Société des Nations*, in-8°, Paris, Gaillon, 1928.

Rausas (Pélissié de). — *Le Régime des Capitulations dans l'Empire ottoman*, t. II, Arthur Rousseau, Paris, 1911.

Riedl (Richard). — *La Clause de la Nation la plus favorisée*, in-40, Vienne, Siéger, 1928.

Schaeffer (Henri). — *Droits spécifiques et Droits ad valorem*, in-8°, Paris, Fiard et Brière, 1919.

Société des Nations. — *Conférence économique internationale. Documentation*. C. E. I., 7, 22, 23, 28, 31, 32, 42. In-4°. Genève, 1927.

Geghen (F.). — Le Canal de Suez et la Réglementation internationale des Canaux interocéaniques. *Thèse*, Dijon, 1927.

Conférence internationale pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation, in-4°, Genève, 1928.

Rapports et actes de la Conférence économique internationale, in-4°, Genève, 1927.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — Les origines du régime douanier actuel de l'Egypte 5

PREMIÈRE PARTIE. — L'établissement des droits de douane. Autorités qui établissent ces droits 11

Chapitre I. — L'établissement des droits de douane en France 13

Chapitre II. — L'établissement des droits de douane en Egypte 35

DEUXIÈME PARTIE. — L'organisation des douanes en Egypte 49

Chapitre I. — Organisation générale des douanes égyptiennes. Divisions et attributions respectives des diverses douanes en Egypte 51

Chapitre II. — Ligne et enceinte douanière. Zone franche à Port-Saïd 57

Chapitre III. — Le régime des entrepôts 73

Chapitre IV. — Le régime spécial des tabacs.. 89

TROISIÈME PARTIE. — Le fonctionnement des douanes 95

Chapitre I. — Droits principaux (ad valorem et spécifiques) et droits accessoires en Egypte. 97

Chapitre II. — Les opérations douanières.... 107

Chapitre III. — Prohibitions. Monopoles et articles soumis à une réglementation spéciale 121

Chapitre IV. — Les remboursements à la réexportation. Le drawback et les exemptions à la réimportation..... 137

Chapitre V. — Objets et marchandises soumis aux droits de douane. Marchandises soustraites à ces droits : Franchise..... 147

Quatrième Partie. — La réforme douanière en Egypte 155

Chapitre I. — Le rôle économique du tarif douanier. Les systèmes tarifaires. Tarifs conventionnels et tarifs autonomes..... 157

Chapitre II. — Les modes de taxation. Le droit ad valorem et le droit spécifique..... 175

Chapitre III. — L'adaptation par la France de son système douanier aux conditions économiques nées de la guerre de 1914 195

Chapitre IV. — Le commerce extérieur et l'économie nationale de l'Egypte. La réforme douanière. Conclusions..... 213

Bibliographie..... 235

IMP. BOSC FRÈRES & RIOU
42, QUAI GAILLETON
LYON